

Problemfelder der Regulierung der Arbeit im Zuge des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern und Anforderungen an ihre sozialwissenschaftliche Bearbeitung: eine Expertise im Auftrag der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern ; Schlußbericht

Deiß, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deiß, M. (1993). *Problemfelder der Regulierung der Arbeit im Zuge des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern und Anforderungen an ihre sozialwissenschaftliche Bearbeitung: eine Expertise im Auftrag der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern ; Schlußbericht*. München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. ISF München. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67903>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Manfred Deiß

**Problemfelder der Regulierung der Arbeit im Zuge des
Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern
und Anforderungen an ihre sozialwissenschaftliche Bearbeitung**

Eine Expertise

**Im Auftrag der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels
in den neuen Bundesländern e. V.**

**Schlußbericht, als Manuskript vervielfältigt,
nicht abschließend redigierte Fassung
und noch nicht zur Veröffentlichung freigegeben.**

November 1993

**INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E. V. - ISF MÜNCHEN
JAKOB-KLAR-STRASSE 9, 80796 MÜNCHEN, TELEFON (089) 27 29 21-0
TELEFAX (089) 27 29 21-60**

Inhalt

Vorbemerkung	2
I. Einleitung: Transformationsprozeß, Regulierung von Arbeit und sozialwissenschaftliche Forschung	3
II. Generelle Erkenntnisse zum Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern und zur Entwicklung der Regulierung von Arbeit	7
III. Problemfelder der Regulierung von Arbeit und thematische Schwerpunkte ihrer sozialwissenschaftlichen Bearbeitung	18
1. Die rechtliche Regulierung des individuellen Beschäftigungsverhältnisses	21
2. Die Regulierung auf dem Arbeitsmarkt	25
3. Die Regulierungsebene der industriellen Beziehungen	36
4. Die Regulierung betrieblicher Arbeitsstrukturen und Arbeitsbedingungen	45
5. Arbeits- und gesundheitsschutzbezogene Regulierung	52
IV. Hinweise auf forschungsstrukturelle Probleme und Erfordernisse	61

Vorbemerkung

Die vorgelegte Expertise versucht, auf dem Hintergrund vielfältiger Untersuchungsergebnisse zu einzelnen Aspekte der Regulierung von Arbeit und angrenzenden Fragestellungen zum Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern, Einschätzungen von Experten aus verschiedenen arbeitsbezogenen Fachdisziplinen zu Aussagen über wichtige Probleme und Entwicklungen auf diesem Forschungsfeld und ihrer sozialwissenschaftlichen Bearbeitung zu verdichten. Dazu seien zwei Bemerkungen vorausgeschickt:

Zum einen kam es aufgrund einer projekttechnisch bedingten Verzögerung bei der Projektdurchführung zu einer gewissen Verschiebung in den Erhebungsschwerpunkten. Sollten ursprünglich als Basis für die gutachterlichen Schlußfolgerungen ausschließlich Interviews mit einschlägig arbeitenden Sozialwissenschaftlern aus den östlichen und westlichen Bundesländern dienen, so war es nunmehr möglich und nötig geworden, dafür auch Einschätzungen und Erkenntnisse heranzuziehen, wie sie in einem Großteil der inzwischen zu dieser Thematik vorgelegten Forschungsergebnisse und Publikationen zum Ausdruck gebracht worden sind. Ohne daß dies flächendeckend geschehen konnte, gehörten hierzu vor allem Hinweise aus einschlägigen von der KSPW geförderten Kurzstudien, aber auch Forschungserfahrungen aus mehr oder weniger fortgeschrittenen Untersuchungen, etwa im Rahmen des Schwerpunktes der Deutschen Forschungsgemeinschaft "Strukturwandel der industriellen Beziehungen", des Fördersektors I der KSPW sowie anderer Forschungs- und Förderinstitutionen.

Gleichwohl handelt es sich bei der Expertise um keine systematische Aufarbeitung oder gar inhaltliche Darstellung solcher Arbeiten, da sie nicht als Literaturrecherche angelegt war, was auch den gegebenen zeitlichen und finanziellen Rahmen völlig gesprengt hätte. Erkenntnisse aus diesen Arbeiten wurden vielmehr ergänzend in die Sondierung der Einschätzungen von 24 befragten Experten aus 16 Institutionen mit einbezogen, deren Auswahl vorrangig nach thematischen Schwerpunkten, begrenzt durch Zeit, Mittel und Terminschwierigkeiten, erfolgte. Auf dieser Basis wurde dann eine gutachterliche Interpretation zur gegenwärtigen Entwicklung mit Hinweisen zum Bedarf an und zu Schwerpunkten von Forschung zur Regulierung von Arbeit und zu einigen forschungstrukturellen Konsequenzen erstellt. Von daher unterblieben auch bewußt Verweise auf die einschlägige Literatur, handelt es sich doch schwergewichtig um eine Synthetisierung aktueller Aussagen der Gesprächspartner zu Forschungsproblemen, Forschungsinteressen und Forschungsbedürfnissen; inhaltliche Bezüge zu vorliegenden Arbeiten dürften zudem für den einschlägigen Leser unschwer nachvollziehbar sein.

Zum anderen machte es die Vielfalt dessen, was über Regulierung der Arbeit - und zwar in Ost- und Westdeutschland - geforscht und gesagt wird und vor allem, was unter diesem Begriff verstanden wird, aber auch das Spektrum und die Differenziertheit der vorfindbaren Probleme des Transformationsprozesses, unerläßlich, den Focus der Expertise auf die mit der normativen Regulierung der Arbeit verbundenen Problemfelder zu legen. Das bedeutet freilich nicht, daß die unterhalb oder jenseits der institutionell-rechtlichen Ebene anzusie-

delnden Regulierungsstrukturen und -beziehungen in der folgenden Betrachtung außen vor blieben; im Gegenteil, gerade sie werden als wichtige Facetten, in denen sich normative Regulierung ebenso wie Nichtregulierung von Arbeit spiegeln oder brechen, einbezogen, ohne daß aber in der Expertise auf deren jeweilige empirische Vielfalt und Komplexität ausführlicher eingegangen zu werden braucht. Von daher konzentriert sie sich auf die folgenden, mehr oder weniger eng auf normativ-rechtliche Bedingungen und Regelungen beziehbaren, Problemkomplexe der Regulierungsforschung, wie sie sich in den Recherchen ebenso wie in den Arbeitsschwerpunkten der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung als relevant erwiesen haben: die eher arbeitsrechtliche Ebene des individuellen Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnisses, den Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik, das System der industriellen Beziehungen hinsichtlich Interessenvertretung, Mitbestimmung und Tarifpolitik, die Ebene der betrieblichen Arbeitsstrukturen und -bedingungen und schließlich den Arbeits- und Gesundheitsschutz.

I. Einleitung: Transformationsprozeß, Regulierung der Arbeit und sozialwissenschaftliche Forschung

Die Begriffe der "Transformation" und der "Regulierung der Arbeit" erfreuen sich in der weiteren sozialwissenschaftlichen Forschung einer breiten Interpretation und eines durchaus unterschiedlichen Verständnisses. Bevor daher über die in diesem Zusammenhang erhobenen Erkenntnisse und Einschätzungen berichtet wird, soll kurz darauf eingegangen werden, was im folgenden unter diesen Begriffen verstanden werden soll.

(1) Seit Erstellung des Angebots zum vorliegenden Gutachten hat sich der Prozeß dessen, was man mit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Transformation in den neuen Bundesländern gemeinhin umschreibt, hochdynamisch und vielfältig, um nicht zu sagen äußerst intransparent entwickelt. In ähnlicher Weise gestaltete sich auch der Prozeß seiner sozialwissenschaftlichen Beobachtung, Analyse und Klärung eher unsystematisch und häufig kurzatmig, beschränkte er sich doch zwangsläufig zumeist auf die retrospektive Untersuchung von Strukturbrüchen und stark variierenden Umstrukturierungsverläufen in unterschiedlichsten Betrieben und branchenbezogenen bzw. regionalen Ausschnitten der Meso-Ebene (wie z.B. des Arbeitsmarktes). Die auf dieser Basis erhobenen und interpretierten Befunde wurden zudem durch den grundsätzlich anhaltenden und raschen Wandel der jeweils aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen und Daten permanent in Frage gestellt. Die Zwangsläufigkeit dieser Art von eher deskriptiver Expost-Analyse rührte aber vor allem auch daher, daß nach übereinstimmender Ansicht geeignete Theorieansätze oder Konzepte zur zeitnaheren Untersuchung der Transformationsprozesse in Ostdeutschland und in Osteuropa ebensowenig wie zu seiner Gestaltung vorlagen und angesichts der Einmaligkeit eines derartig abrupten Wechsels des kompletten Wirtschafts-, Rechts- und Gesellschaftssystems auch gar nicht vorliegen konnten. Weder die ökonomische Transformationsforschung noch der in vielen Beiträgen vorschnell erfolgte Rückgriff auf Erklärungsansätze verschiedenster sozialwissenschaftlicher Modernisierungstheorien konnten hierfür geeignete Instrumente liefern, waren sie doch vor allem auf die Analyse allmählicher sozio-ökonomischer Entwicklungen hin konzipiert worden, in denen sich Strukturinnovationen zur Bewältigung sukzessive entstandener wirtschaftlicher und sozialer Problemlagen herausbilden, ohne daß

die bisher bestehenden strukturellen und institutionellen Grundlagen des gesellschaftlichen und industriellen Zusammenhangs in Frage gestellt oder gar beseitigt werden.

Allerdings waren und sind nicht wenige der befragten Experten der Meinung, daß eine solche, speziell die Entwicklungen im Osten Deutschlands und in den Staaten Osteuropas gerichtete Theoriebildung gegenwärtig weder erforderlich noch sinnvoll sei, weil die gängigen sozialwissenschaftlichen Analyseinstrumente durchaus zur Erklärung der Abläufe in den neuen Bundesländern ausreichen würden; auch dürften kurzfristig auf Basis der gegenwärtig stattfindenden eher deskriptiven und hektischen Beobachtung des Transformationsprozesses kaum ausreichend fundierte Ansätze zu einer Transformationstheorie entwickelt werden können. Konsens bestand gleichwohl weitgehend darüber, daß aus den Erfahrungen des deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses und vergleichenden Analysen mit früheren und insbesondere mit den gegenwärtig unter anderen Ausgangs- und Rahmenbedingungen verlaufenden Transformationsprozesses in Osteuropa zu einem späteren Zeitpunkt wichtige transformationsbezogene Erkenntnisse gewonnen werden könnten und sollten (s.u. unter IV.).

Die Entwicklungen der letzten drei Jahre in den neuen Bundesländern haben inzwischen sehr deutlich gemacht, daß es sich bei der dort erfolgten Transformation nicht nur um den "bloßen" Austausch eines Wirtschaftsmodells samt der damit korrespondierenden Basisinstitutionen bzw. um die "simple" Aufholung eines Modernisierungsrückstandes handelt. Vielmehr besteht inzwischen nahezu völlige Einigkeit darüber, daß in Ostdeutschland ein Austausch sämtlicher grundlegender rechtlicher, politischer und sozialer Institutionen und Prinzipien der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Organisation und Steuerung stattgefunden hat, der freilich mit sozialen Strukturen und individuellen Voraussetzungen konfrontiert wurde, die unter völlig anderen Bedingungen gewachsen und gefestigt worden sind. Der Prozeß der Transformation stellt daher zunächst, und dies wurde insbesondere von den Wissenschaftskollegen aus Ostdeutschland unterstrichen, primär einen Prozeß der Überstülpung eines fremden Regulierungssystems dar. Diese führte durchgängig zu einem Bruch der bestehenden Strukturen, wobei die für das Funktionieren eines marktwirtschaftlichen Systems erforderlichen anderen strukturellen Bedingungen und Voraussetzungen auf allen Ebenen der Gesellschaft vielfach entweder unberücksichtigt und vernachlässigt oder überhaupt nicht bzw. nicht frühzeitig hergestellt werden konnten. Ob der seither verlaufende Umstrukturierungsprozeß also Merkmale einer Transformation im Sinne einer qualitativen Veränderung aufweist und entsprechende Potentiale mit sich gebracht hat oder ob man darunter lediglich den Prozeß der Systemübertragung und der entsprechenden Anpassung der realen Strukturen zu verstehen hatte, war daher strittig. Freilich bestand weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die Auseinandersetzung des auf Ostdeutschland übertragenen westlichen Regulierungssystems mit den in ~~fünfzig~~ Jahren DDR gewachsenen Sozialstrukturen in Ostdeutschland früher oder später zu transformierenden Effekten führen wird, insbesondere im Zusammenwirken mit den allgemeinen strukturellen Entwicklungstendenzen in den westlichen Industriegesellschaften. 4/4

Was also unter dem Begriff der Transformation jeweils konkret verstanden wird, ist relativ unklar. Angesichts seiner breiten Verwendung werden deshalb im folgenden immer nur die

strukturellen Veränderungen verstanden, wie sie durch den Systemwechsel in den neuen Bundesländern ausgelöst und beeinflusst werden, ohne daß damit ein qualitativer Wandel des übertragenen, bzw. nunmehr gesamtdeutschen, Regulierungssystems - der sich durchaus vereinzelt andeutet - gemeint, aber auch nicht ausgeschlossen sein soll.

(2) Ein ähnliches Verständnisproblem verbindet sich mit dem Begriff der Regulierung der Arbeit. Ebenso wie das nahezu gesamte westliche Rechtssystem auf die ehemalige DDR übertragen worden ist, wurden auch die Institutionen und die jeweiligen Regelungen des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik installiert bzw. in Kraft gesetzt. Gleichzeitig wurden damit auch die in der Realität der alten Bundesländer entstandenen Strukturen und Muster der Regulierung der Arbeit, ebenso wie die damit verbundenen Entscheidungs- und Handlungsspielräume für Tarifpartner, Manager und Arbeitskräfte übertragen, bzw. zur Verfügung gestellt. Da nun der Bereich der Arbeit für die Menschen der ehemaligen DDR einen besonders wichtigen Kristallisationspunkt ihrer Lebenswelt darstellte, entfaltete die Übertragung des westlichen Systems der Regulierung von Arbeit nicht nur eine tiefgreifende Wirkung auf deren gesamte Lebenssituation, sondern auch auf deren erste (konkrete) Erfahrungen im Umgang mit dem westlichen Wirtschafts- und Arbeitssystem überhaupt.

Forschung, zumal sozialwissenschaftliche Forschung, die sich mit der Neuregelung und Gestaltung von Arbeitsverhältnissen und Arbeitsprozessen in Ostdeutschland befaßt, tut daher gut daran, den Begriff der Regulierung der Arbeit möglichst umfassend zu formulieren, auch wenn er in den einzelnen Fachdisziplinen und im Verlaufe der "forschungsthematischen Konjunkturen" mit unterschiedlicher inhaltlicher Reichweite verwendet wurde und wird. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß - etwas überspitzt formuliert - einer eher institutionell-rechtlich geprägten Sichtweise, die sich vorrangig auf die normativ-reglementierende, um nicht zu sagen rechtsdogmatische, Ebene von Regulierung der Arbeit beschränkt, eine in der Tradition der industriesoziologisch-politikwissenschaftlichen Forschung liegende, eher breite Perspektive gegenübersteht. Während bei ersterer sozialstrukturelle Voraussetzungen und Implikationen von Regulierung kaum und nur in den Arbeiten weniger Arbeitsrechtler und Rechtssoziologen stärker in die Analyse einbezogen werden, wobei die rechtlich kodifizierte Qualität von Regelungen, die auf den Arbeitsbereich gewissermaßen "von außen" einwirken, zumeist im Vordergrund steht, umgreift letztere gemäß einer vor vielen Jahren, u.a. in Anlehnung an und Rezeption von Ansätzen der Regulationsschule weiterentwickelten arbeitspolitischen Ansatzes sämtliche auf die Konstitution, Verteilung und Gestaltung von Arbeit einwirkenden gesellschaftlichen Kräfte. Hiernach umfaßt Regulierung von Arbeit sowohl auf makropolitisch wie auf mikropolitisch bzw. einzelbetrieblicher Ebene angesiedelte und wirksame Mechanismen und Einflußgrößen, Institutionen und Regelungen, strukturelle und prozessuale Veränderungen, Steuerungs- und Verhaltensmuster und Orientierungen. Mit diesem breiten sozialwissenschaftlichen Zugriff werden vor allem auch jene, oft nur unter ökonomischen oder sozialpolitischen Gesichtspunkten thematisierten, für das System der Regulierung von Arbeit gleichwohl komplementären, oft auch kontraproduktive Wirkung entfaltenden, Bereiche der sozialen Sicherung, der Gesundheitspolitik, der Industriepolitik usw. in ihrer Bedeutung für Arbeit miteerfaßt.

(3) Hier kann und soll auf die theoretischen und forschungspraktischen Probleme und Implikationen einer solch breiten Betrachtungsweise nicht näher eingegangen werden. Gleichwohl macht sie deutlich, und dies wird nicht nur durch die einschlägige sozialwissenschaftliche Forschung in den alten Bundesländern, sondern vor allem durch die ersten Forschungsergebnisse zur Wirkungskomplexität des in Ostdeutschland eingeführten Regulierungssystems belegt, daß nur ein möglichst umfassendes Verständnis von Regulierung der Arbeit für die Erforschung dessen, was gegenwärtig an Transformation in Ostdeutschland und an generellem Strukturwandel in Gesamtdeutschland abläuft, angemessen ist.

Dieser theoretisch-analytische Zugriff zu Regulierung unterscheidet sich daher auch wesentlich von der Begrifflichkeit, die in der seit Jahren geführten Deregulierungs-Debatte verwendet wird, bzw. umschließt diese gewissermaßen. Regulierung wird dort fast ausschließlich unter dem Aspekt der öffentlich bzw. "von außen" in die privatwirtschaftlichen Handlungsspielräume und Verhaltensweisen intervenierenden Effekte von Arbeits- und Tarifrecht diskutiert; Deregulierung wird dabei als Weg zur Entrechtlichung und "Befreiung" insbesondere "überregulierter" Bereiche der Wirtschaft von rechtlichen Regelungen verstanden, die die Flexibilität und Effizienz individuellen, insbesondere unternehmerischen Handelns einschränken und blockieren. Hierin kommt aber gerade ein besonders enges Verständnis von dem, was Regulierung der Arbeit umfaßt, zum Ausdruck, bleiben doch jene Wirkungszusammenhänge und Einflußgrößen innerhalb solchermaßen gering reglementierter Bereiche weitgehend vernachlässigt, von denen für wesentliche Teilbereiche von Arbeit in ganz erheblichem Maße Gestaltungs- und Regulierungswirkungen ausgehen können. Das heißt, auch Nichtregulierung von Arbeit hat durchaus regulierende Bedeutung, bietet oder öffnet sie doch Spielräume für "unterhalb" der normativ-rechtlichen Ebene angesiedelte Steuerungsmuster und Handlungszwänge, die nicht selten von den dort dominanten Einflußgrößen geprägt werden und für Arbeit und Arbeitskräfte in gleicher Weise Regulierungskraft entfalten, ohne daß sie die explizit normativ-rechtliche Qualität staatlicher oder intermediärer Regulierungsinstitutionen aufweisen müssen.

Einem derartig weiten Verständnis von Regulierung der Arbeit folgt daher auch diese Expertise. Dennoch legt die dadurch bedingte Breite des Forschungszugangs und die entsprechende Fülle und Vielfalt der zu untersuchenden Regulierungsaspekte, ebenso wie die ange deutete Vagheit des begrifflichen Verständnisses (man denke nur an Begriffe wie "Selbstregulierung" oder den arbeitspsychologischen Begriff der "Handlungsregulation") es nahe, das Gutachten auf den Bereich der "normativen Regulierung von Arbeit" und der damit verbundenen Zusammenhänge zu beschränken, wie dies auch eher pragmatisch von der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Kommission für sozialen und politischen Wandel umrissen worden war: Es ging dabei um die Erforschung von Normen, Institutionen und Praktiken der Regulierung von Arbeit, worunter nicht nur Recht, sondern auch Rechtskulturen und Rechtstatsachen zu verstehen waren, in denen das Zusammenspiel von normativ-institutionellen, macht- und konsensbezogenen sowie tauschförmigen Formen der Koordination und Konfliktlösung zum Ausdruck kommen; normative Regulierung der Arbeit erschöpft sich damit nicht in den Formen, Strukturen und Zusammenhängen positiv-rechtlich formulierter Rahmen- oder Detailregelungen, sondern umfaßt auch die im Rahmen bzw. "unterhalb" solcher Regelungen wirksamen Mechanismen und die damit verbundenen Effekte auf Arbeit

ebenso wie die Funktionsweisen, Ineffizienzen und Weiterentwicklungen des gesamten Regulierungssystems selbst.

Im nächsten Abschnitt sollen nun einige generelle Erkenntnisse zum Charakter und Verlauf des Transformationsprozesses in Ostdeutschland und zu seinem Stellenwert innerhalb der gesamten Entwicklung des deutschen Systems der Regulierung der Arbeit dargelegt werden (II.). Unter Bezug auf die einzelnen bereits oben genannten Problemkomplexe folgt dann eine Darstellung der jeweils relevanten Problemfelder und wichtiger damit verbundener sozialwissenschaftlicher Themenstellungen (III.). Abschließend wird dann auf einige in diesem Kontext deutlich gewordenen forschungsstrukturellen Probleme und Erfordernisse hingewiesen (IV.).

II. Generelle Erkenntnisse zum Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern und zur Entwicklung der Regulierung von Arbeit

Die Erhebungen richteten sich im Kern darauf, die sich im Zuge der Einführung des westlichen Wirtschafts- und Rechtssystems in den neuen Bundesländern auftretenden bzw. längerfristig erkennbaren Problemlagen und strukturellen Zusammenhänge normativer Regulierung der Arbeit sowie daraus erwachsende Anforderungen an sozialwissenschaftliche Forschung zu erfassen. Dabei ging es sowohl um die Umsetzung, Wirksamkeit und Problemhaftigkeit von normativer Regulierung als auch darum, ob im Vergleich zu den Erfahrungen in den alten Bundesländern sich potenzierende oder abweichende Regulierungsprobleme bzw. andere, insbesondere unterhalb der normativ-rechtlichen Regelungs- und Institutionenebene gelegene Regulierungsformen und -muster abzeichnen. Im Verlauf der Erhebungen kristallisierten sich dabei auf der Basis überwiegend bis einhellig geteilter Einschätzungen zur Charakterisierung des Transformationsprozesses und der in seinem Kontext auftretenden Regulierungsprobleme einige interpretativ gewonnene, grundlegende Erkenntnisse heraus, die im folgenden thesenhaft dargestellt werden sollen.

(1) Zunehmende Skepsis und Distanzierung gegenüber den Ansprüchen und der Wirksamkeit des westlichen Regulierungssystems: Während auf seiten vieler, nicht nur der ostdeutschen Wissenschaftler kurz nach der Wende und nach Einführung des westlichen Normen- und Institutionengefüges - sicherlich auch beeinflusst durch die kurze Phase des "Aufbruchs" zwischen Herbst 1989 und Frühjahr 1990, u.a. mit dem Ziel, ein "menschlicheres kapitalistisches System" zu schaffen - doch eher noch optimistische Einschätzungen hinsichtlich der Effizienz des in Ostdeutschland implantierten Systems der sozialen Marktwirtschaft und all ihren Institutionen und Regelungen vorherrschten, so hat sich das Bild inzwischen doch drastisch verändert. An die Stelle von Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des westlichen Regulierungssystems und von Vorstellungen über einen selbsttragenden Wirtschaftsaufschwung im Osten, der lediglich einer Art Anschubfinanzierung, Initialzündung usw. bedürfe, sind im Verlaufe eines rasch zunehmenden Ernüchterungsprozesses sukzessive skeptische Erwartungen getreten, die gerade auf dem Bereich der Regulierung der Arbeit immer mehr durch gegenteilige Erfahrungen und desillusionierende Forschungsergebnisse erhärtet wurden. Diese Skepsis, wie sie auch in zahlreichen transformati- Hyonsbezogenen Beiträgen von Sozialwissenschaftlern unter Bezug auf die faktischen Ent-

wicklungen am Arbeitsmarkt und in den Betrieben, aber auch gestützt auf enttäuschte Vorstellungen über den Zielanspruch von Regelungen angesichts ihrer wirklichen Effizienz bzw. Nichteffizienz zum Ausdruck gebracht wird, hat sich offensichtlich, wie die Gespräche zeigten, noch verstärkt.

Dieses negative Meinungsbild hat sich inzwischen zu einer allgemein geteilten Erkenntnis darüber verfestigt, daß der Transformationsprozeß nach der nunmehr formal-institutionell vollzogenen Vereinigung und der sich anschließenden Phase der Suche und des Sichzurechtfindens in der neuen (fremden) Ordnung inzwischen in eine Phase getreten ist, deren Dauer gegenwärtig nicht absehbar, in ihren finanziellen Folgen unkalkulierbar und für viele, insbesondere für die meisten Bürger Ostdeutschlands, schmerzhaft sein wird. Diese Erkenntnis wird nicht selten mit ernsthaften Befürchtungen über eine drohende soziale und politische Destabilisierung der gesamtdeutschen Gesellschaft verknüpft.

Ganz besonders gelten diese Einschätzungen für den oben umrissenen Bereich der Regulierung der Arbeit. So wird angesichts einer extremen, nach wie vor nicht gestoppten Tendenz zur Deindustrialisierung und zum Abbau von Arbeitsplätzen in allen Bereichen immer deutlicher,

- o daß die Installierung und die Praxis der bislang im Westen entwickelten und bewährten Institutionen und Regelungssysteme in den neuen Bundesländern zwischen einer rein formalen Einführung und einer vergleichsweise vielfältigen "Naturwüchsigkeit" an ad-hoc-Maßnahmen zur Bewältigung von akuten Problemen verläuft,
- o daß die in den Menschen und den (noch) bestehenden Beziehungsgeflechten überkommenden sozialen Strukturen mit dem abrupt übertragenen und nahezu vollständig in Kraft gesetzten fremden Regulierungssystem in vielerlei Punkten konfligieren,
- o daß sich viele Teilbereiche dieses Regulierungssystems - trotz oder auch wegen der z.T. massenhaft eingesetzten sozialpolitischen Auffanginstrumente und zusätzlich geschaffene arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - angesichts der Spezifik und der gewaltigen Dimension der ostdeutschen Probleme bzw. Problemursachen als zumindest teilweise ungeeignete oder zunehmend überforderte Lösungsmuster erweisen,
- o daß umgekehrt auch die Menschen in Ostdeutschland beim Umgang mit diesem System wegen dessen Regelungskomplexität und wegen der von ihnen abverlangten hohen Eigeninitiative ebenfalls überfordert sind und dem System zunehmend distanziert gegenüberstehen,
- o daß auch von den wenigen aus der DDR-Zeit stammenden - von zahlreichen Gesprächspartnern für bedenkenswert oder gar fortschrittlich gehaltenen - Regulierungsformen und -mustern, abgesehen von ganz wenigen Übergangsregelungen, praktisch nichts mehr übrig geblieben ist,

- o daß all diese Problemlagen, Fehlentwicklungen und Negativerfahrungen auf die Funktionsfähigkeit und Kreditwürdigkeit des Gesamtsystems zurückschlagen, einzelne seiner Grundlagen spürbar in Frage stellen und innovative Fortentwicklungen geradezu provozieren,
- o und daß dies alles in einer Phase der wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung Gesamtdeutschlands und Westeuropas geschieht, in der die verantwortlichen politischen Akteure, einschließlich der Tarifpartner vor dem Dilemma stehen, über keine geeigneten Lösungskonzepte oder gar -rezepte zu verfügen und von daher ihr Heil im eher aktionistischen Umgang mit oder sukzessiven Abbau von bislang praktizierten und im Westen bewährten, mit dem System der industriellen Beziehungen gewachsenen Regulierungsformen und Besitzständen suchen (müssen).

(2) Langwierigkeit, Differenziertheit und Intransparenz des ostdeutschen Anpassungsprozesses: Nahezu alle Literaturbeiträge und Experteneinschätzungen verweisen eindeutig darauf, daß der ostdeutsche Transformationsprozeß in all seinen Wirkungsbereichen extrem langsam vonstatten geht, und zwar nicht nur sehr viel langsamer als viele der Betroffenen gedacht hatten, sondern auch langwieriger ausfällt, als dies von einem Großteil der beteiligten Politiker, Wissenschaftler und Praktiker zunächst unterstellt worden ist. Diese extreme und gleichzeitig "dynamische" Trägheit der Entwicklung (dynamisch, was die permanente Unruhe und den häufigen Wechsel in den mikropolitischen Realitäten angeht) wird - abgesehen von den erwähnten weltwirtschaftlichen Tendenzen - vor allem auf den abrupten Systemwechsel und auf das wenig reflektierte, um nicht zu sagen blinde, Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und die genuine Erfolgsträchtigkeit eines privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystems zurückgeführt. Nicht nur daß ein völlig fremdes Regulierungssystem auf die in der DDR herausgebildeten Strukturen und sozialisierten Menschen übergestülpt worden ist, das sich auf Basis völlig anderer Voraussetzungen in den alten Bundesländern entwickelt hat und das zudem schon seit längerem sich in vielen Punkten gegenüber den Anforderungen einer fortschreitenden Modernisierung der Industriegesellschaft anfällig erweist, dieses System wurde auch noch von fremden Akteuren, die von ihm völlig überzeugt waren, ohne daß sie dessen innere Funktionsweise genau kannten, in Anwendung gebracht. Die Folge war, wie es in zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen beschrieben und kommentiert wird, eine völlig mißratene oder gar gescheiterte Transformation.

Die Ursachen dafür lagen weniger in mangelnden finanziellen oder ressourcenmäßigen Anschüben und Initiativen, auch nicht in den durchaus unzureichenden staatlichen Impulsen und Förderprogrammen oder in einer mangelhaften Hilfestellung der westlichen Administrationen; sie lagen vielmehr in der weitgehenden Zerstörung durchaus (noch) funktionierender und eventuell nutzbarer Strukturen insbesondere in den Betrieben, in der Inadäquanz zahlreicher Regulierungsinstrumente, in der Nichtberücksichtigung oder Nichtkenntnis dessen, was an Voraussetzungen institutioneller Art, aber auch in den individuellen Verhaltensmustern und -orientierungen fehlte bzw. noch herzustellen war und - vieles deutet darauf hin - in erheblichem Maße in der Unterschätzung der Zeiträume, die eine Herausbildung solcher institutioneller, sozialer und individueller Voraussetzungen benötigt.

Der Umstrukturierungsprozeß erschöpfte sich daher bislang weithin in permanenten, kurz-atmigen und vielfältigen, häufig fremdbestimmten (Treuhandanstalt!) Umstellungs- und Anpassungsexperimenten in der betrieblichen Organisation, in der Beschäftigungspolitik, in den Qualifizierungsmaßnahmen. Dies geschah gleichsam auf dem Hintergrund einer stetigen Deindustrialisierung der Wirtschaft, des stetigen, meist wellenförmig verlaufenden Abbaus von Arbeitsplätzen, der damit einhergehenden Störung sozialer Beziehungsgeflechte und der Entwurzelung individueller Netzwerkbindungen. Von daher zeichnen sich die in den Unternehmen vorfindbaren Strategien und Strukturen durch einen hohen Variantenreichtum und besondere Kurzlebigkeit aus. Dabei zeigt sich, daß die Unternehmen selbst in ihren Eigenschaften höchst differenziert und die sie prägenden Einflußgrößen selbst noch einem starken Wandel unterworfen sind, so daß die Vielfalt westlicher Erscheinungsformen und Konstellationen in den neuen Bundesländern um ein erhebliches übertroffen wird.

Die hier festgestellten Tendenzen werden durch die generelle rezessive Gesamtentwicklung und die gerade auch in den ostdeutschen Betrieben nur verzögert mögliche und wenig eindeutige arbeits- und unternehmenspolitische Strukturanpassung noch verstärkt, so daß sich bislang nur wenige produkt- und prozeßinnovative Perspektiven und Vorbilder abzeichnen, die zeigen könnten, wohin die Entwicklung verläuft, und die der übrigen Wirtschaft neue Impulse verleihen könnten. Eine wichtige Erklärung für diese schleppende und unstete Art von Transformation und Umstrukturierung liegt auch darin, daß Unternehmenspolitik in den meisten ostdeutschen Betrieben vorrangig durch kurzfristige Erfolgsorientierung zumeist im Hinblick auf Kostensenkungen geprägt ist. Wesentliche Ursachen dafür werden vor allem in der Übertragung herkömmlicher westlicher Unternehmensstrategien durch Westmanager und insbesondere durch die zahlreichen Unternehmensberater gesehen, deren "Trachten" primär auf die rasche und kurzfristige Herstellung kostendeckender Strukturen mit dem Ziel, die Unternehmen oder Teile davon verkaufen zu können, gerichtet waren. Dabei blieben freilich wichtige betriebliche Strukturen und Potentiale auf der Strecke (Stichwort: Abbau von FuE-Bereichen, Zerstörung von Kooperationspotential); viele der befragten Gesprächspartner befürchten, daß hierdurch Barrieren errichtet wurden, die eine erfolgreiche Transformation der Unternehmen bislang verhinderten bzw. in Frage stellten oder zumindest zeitlich enorm hinauszögern.

Dementsprechend zeigt sich trotz des bereits verstrichenen Transformationszeitraums von drei bzw. vier Jahren, daß auch heute noch der Verlauf der Umstrukturierung äußerst unübersichtlich ist; Intransparenz besteht weiterhin vor allem darüber, welche Bewältigungsstrategien etwa in den industriellen Beziehungen, in der betrieblichen Arbeitspolitik vorherrschen und/oder ggf.. erfolversprechend sind, ob und welche effizienten Formen und Potentiale in der Bewältigung von Arbeitsproblemen sich abzeichnen und wie weit der Transformationsprozeß in den verschiedenen Bereichen tatsächlich gediehen ist. Auch gegenwärtig ist nicht absehbar, wie lange der für die Neugestaltung der Wirtschafts- und Sozialstrukturen in Ostdeutschland notwendige Prozeß noch andauern wird, immer noch entwickeln sich die verschiedenen Branchen und institutionellen Infrastrukturen differenziert und schleppend. Bis auf einige generelle Trends, deren Bedeutung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden kann, zeichnet sich der Wissensstand über die Entwicklung des Arbeitssystems im Transformationsprozeß, abgesehen von den eher negativen Befunden,

also durch eine enorme Unübersichtlichkeit aus. Um so wichtiger ist es, die Probleme, ebenso wie die Herausbildung von Lösungsmustern auf dem Gebiet der Regulierung der Arbeit weiterhin und verstärkt zu verfolgen, um generalisierende Erkenntnisse über die ostdeutsche Industrie- und Unternehmensentwicklung zu gewinnen, was auf die hohe Dringlichkeit sozialwissenschaftlicher Forschung auf diesem Gebiet verweist.

(3) Die Transformation in den neuen Bundesländern als integraler Bestandteil eines globalen Umstrukturierungsprozesses: Die oben geschilderten ernüchternden Erkenntnisse über den Verlauf des Transformationsprozesses ergänzt sich mit der von den meisten Gesprächspartnern geäußerten Ansicht, daß dieser Umstrukturierungsprozeß bzw. die darin manifest werdenden Krisentendenzen nicht allein spezifische Folgen des Strukturbruchs bzw. des Modernisierungsrückstandes darstellen. Ihrer Meinung nach handelt es sich dabei vielmehr um einen vermischten Prozeß aus Einführung eines anderen Wirtschaftssystems, Übernahme des dazu gehörigen Rechts- und Institutionengefüges und Anpassung der rückständigen ostdeutschen Ökonomie, der allerdings eingebettet ist in einen generellen und globalen, sich sukzessive verschärfenden Prozeß der Transformation der westlichen Industriegesellschaften selbst.

Zum Ausdruck kommt dies in der gegenwärtigen, in den meisten Industriebranchen Westeuropas und Westdeutschlands herrschenden Modernisierungskrise, bei der es sich nicht, wie vielfach in der Öffentlichkeit unterstellt, um eine heftige wirtschaftliche Rezession handelt, sondern um gravierende Strukturprobleme. Ausgelöst wurden sie durch seit langem ablaufende allmähliche Veränderungen in den technisch-organisatorischen Bedingungen von Produktion und Administration (Stichworte: neue Produktionskonzepte, systemische Rationalisierung, Einführung von I&K-Technologien etc.), durch verschärfte Konkurrenz auf den Weltmärkten und durch die Auswirkungen verstärkt durchgeführter Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen (Stichworte: Lean Production, Lean Management, unternehmensübergreifende Produktionsnetze, strategische Allianzen, Dezentralisierung von Produktionsprozessen usw.). Dieser Prozeß der schrittweisen Restrukturierung wird in den Sozialwissenschaften seit längerem beobachtet und kommentiert, er verläuft gegenwärtig jedoch mit zunehmender Schärfe und setzt die Wirtschaft in den westlichen Bundesländern ebenso wie das herrschende System der Regulierung der Arbeit unter einen erhöhten Anpassungsdruck. In diesen generellen Anpassungsprozeß im Westen intervenieren zudem politische und normativ rechtliche Veränderungen, die im Zuge der Errichtung des europäischen Binnenmarktes und der Herstellung der europäischen Union unmittelbar auf die nationalen Strukturen und Mechanismen der Arbeitsregulierung von Bedeutung sind.

Die Folge ist, daß sich gegenwärtig vielerorts die traditionellen Formen und Strukturen der Beschäftigung, der industriellen Beziehungen und des innerbetrieblichen Arbeitseinsatzes sowohl in ihrer quantitativen wie in ihrer qualitativen Dimension in Bewegung geraten sind, wobei davon auszugehen ist, daß je länger dieser Druck anhält, die Absorptions- und Anpassungsflexibilität des bestehenden Regulierungssystems auf allen Ebenen in Frage gestellt wird. Dies gilt z.B. vor allem für die Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen, da selbst bei einer Überwindung des rezessiven Moments der gegenwärtigen Wirtschaftsentwicklung und einer - bislang allerdings nicht absehbaren - erfolgreichen Anpassung der Industrie-

strukturen mangels anderer gesamtwirtschaftlicher, arbeitskraftabsorbierender "Neuerungen" (wie etwa neue Märkte, Ausweitung des Dienstleistungsbereichs - vgl. unten) die "verbleibende" Arbeitslosigkeit sich auf einen erneut höheren Sockel festsetzen dürfte.

Von daher handelt es sich bei den meisten in den neuen Bundesländern beobachtbaren Transformationsproblemen nicht nur um auf einer Phänoebene durchaus mit der westdeutschen Entwicklung vergleichbare Regulierungsprobleme. Der dortige Transformationsprozeß ist gleichzeitig auch den aus dem allgemeinen Restrukturierungsprozeß in Deutschland resultierenden Anforderungen unterworfen bzw. integraler Bestandteil dieses Prozesses selbst; er ist zugleich eingebunden in den europäischen Prozeß der Harmonisierung und Differenzierung von institutionell-rechtlichen Strukturen und Regelungen und ihrer Umsetzung innerhalb der bisher entstandenen nationalen und damit auch auf Ostdeutschland übertragenen Instanzen und Prozeduren.

(4) Generelle versus spezifisch für die neuen Bundesländer relevante Regulierungsprobleme: Die sich im Verlauf dieser allgemeinen und globalen Modernisierungs- oder Anpassungskrise sowie der institutionell-rechtlichen Integration in die Europäische Union herausbildenden Problemlagen der Regulierung von Arbeit gleichen in ihren Erscheinungsformen den durch die Systemtransformation bedingten Problemen in den neuen Bundesländern, verschärfen bzw. überlagern diese faktisch; letztere lassen sich deshalb als generelle Problemfelder insbesondere der normativen Regulierung von Arbeit fassen, auch wenn sie sich vielfach in ihrer Größenordnung, in den spezifischen Voraussetzungen und Ursachen und vor allem in den Bewältigungschancen grundlegend unterscheiden dürften. Von daher waren auch die meisten der einschlägig arbeitenden Experten der Ansicht - und hier ist eine Verschiebung in der Problemwahrnehmung gegenüber den ersten einschlägigen Wissenschaftsbeiträgen zum Transformationsprozeß zu konstatieren: Die in Ostdeutschland immer gravierender zutage tretenden Schwierigkeiten im Arbeitssystem verweisen im Grunde auf generelle Friktionen der Arbeitsregulierung, auf allgemeine Defizite normativer Regulierung und Steuerung hinsichtlich Konstitution, Verteilung und Gestaltung von Arbeit; d.h. sie stellen durchaus generelle Probleme der Regulierung von Arbeit und der Anpassung des Arbeitssystems dar, die aber dadurch, daß sie sich an den spezifischen Ausgangsbedingungen und den Begleiterscheinungen des ostdeutschen Transformationsprozesses entzünden, in einem besonderen Licht und in einer gewaltigeren Größenordnung manifest werden. Dies zeigt sich ganz deutlich darin, daß die Problemausprägungen im Osten Deutschlands sehr viel stärker und auffälliger das Potential und die "Dehnungsfähigkeit" des bisherigen institutionell-normativen Systems strapazieren und in Frage stellen, als es die schon seit längerem im Westen in Gang gekommenen Prozesse der industriellen Restrukturierung - zumindest bislang - vermocht haben.

Von daher handelt es sich also bei den konstatierten Problemfeldern weitgehend um grundsätzliche Probleme der Regulierung von Arbeit, die auch schon seit längerem in der sozialwissenschaftlichen Forschung analysiert und diskutiert werden; sie erreichen aber erst jetzt und vor allem im Verein mit der Entwicklung in Ostdeutschland jene Virulenz, aus der tiefgreifende oder gar grundlegende Veränderungen auf das normative Regulierungssystem resultieren könnten und müßten. Das heißt, der Zusammenbruch des Realsozialismus geschah

just zu einem Zeitpunkt, zu dem die Regulierungsstrukturen der industriellen Arbeitswelt in den alten Bundesländern selbst einem verstärkten Anpassungsdruck ausgesetzt wurden. All dies bündelt sich gegenwärtig zu einer Gesamtproblematik, so daß sich die Frage stellt, ob die schon seit langem in den sozialwissenschaftlichen konstatierte und diskutierte Tendenz, daß die Anpassungsflexibilität des bestehenden Regulierungssystems zunehmend in Anspruch genommen wird, nicht "erst" heute ein Stadium erreicht hat, in dem grundlagen- ebenso wie praxisbezogene Forschung für das Vorantreiben arbeitspolitischer Regulierungsinnovationen dringender denn je von Nöten ist.

Eine solche Interpretation der gegenwärtigen Entwicklungen in Deutschland lag im Kern allen Einschätzungen der Interviewpartner zugrunde, auch wenn mit Recht und verständlicherweise eher von den ostdeutschen Wissenschaftlern darauf hingewiesen wurde, daß es sich bei den spezifischen ostdeutschen Schwierigkeiten nicht nur um eine bloße Verschärfung genereller Probleme handelt. Es spiegeln sich darin auch die völlig differenten Ausgangsvoraussetzungen, die schwierigeren Bewältigungsmöglichkeiten und die in vielen Punkten, z.T. extrem, abweichenden Strukturen des Arbeitsmarkts und der sozialen Beziehungen wider, so daß dabei auch zu Anpassungsverläufen mit durchaus unterschiedlichen Konsequenzen und eigenständigen Problemen der ostdeutschen Arbeitswirklichkeit kommt bzw. kommen wird. All dies aber verlangt nach einem Mehr an Quantität und Spezifik sozialwissenschaftlicher Forschung mit Bezug auf die neuen Bundesländer ebenso wie an Überlegungen zu zeitnahen und innovativen Formen der Arbeitsregulierung selbst. Dies scheint um so notwendiger zu sein, als die Probleme in Ostdeutschland im Rahmen des ohnehin schwierigen generellen Anpassungsprozesses der deutschen Industrie- und Arbeitsstrukturen auf ein bewältigbares Maß zurückgeführt werden muß, zumal dieser Strukturwandel in den alten Bundesländern den auf der Grundlage des bestehenden Regulierungssystems leistbaren Beitrag inzwischen erheblich einschränkt.

Die Unterscheidung nach generellen und für Ostdeutschland spezifischen Problemen stellt also keine bloße Spitzfindigkeit dar; sie soll verdeutlichen, daß es sich bei den im Osten der Bundesrepublik Deutschland auftretenden Problemen eben weitgehend um grundsätzliche Defizite normativer Regulierungsarbeit handelt, daß damit aber auch besondere Schwierigkeiten und Konsequenzen für das Arbeitssystem und die Arbeitenden in diesen Bundesländern verbunden sind, die gleichwohl einer besonderen sozialwissenschaftlichen Erforschung und politischen Bearbeitung bedürfen.

(5) Hoher Innovationsdruck auf das herrschende System der normativen Regulierung von Arbeit: Generell entwickelt sich, und auch hier ist die Meinung einhellig, daß sich generell, aber durch den Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern zusätzlich stimuliert und potenziert, ein erheblicher Innovationsdruck auf allen Ebenen des Systems der Regulierung der Arbeit entwickelt. Dieser richtet sich weniger auf die Weiterentwicklung von Basisinstitutionen als auf die darauf aufbauenden arbeits- und sozialrechtlichen Regelungsbereiche und den ihnen inhärenten institutionellen und arbeitspolitischen Steuerungsmechanismen und Regulierungsmuster.

Dabei geht es erstens darum, und zahlreiche Beiträge und Meinungsäußerungen insbesondere der ostdeutschen Wissenschaftskollegen verweisen darauf, daß durchaus in der sozialwissenschaftlichen Forschung identifizierte und diskutierte Regulierungsprobleme etwa des Arbeitsschutzes, der Mitbestimmung, der AFG-Politik, im Hinblick auf ihren Anspruch und auf ihre tatsächliche Wirksamkeit neu problematisiert und durch die spezifischen Umsetzungsbedingungen in Ostdeutschland hoch virulent werden. So zeigt sich zum einen, daß bestimmte rechtliche Regelungen und Instrumente für die damit angegangenen Probleme quantitativ und qualitativ nicht geeignet waren und sind, andere Instrumente aber nicht zur Verfügung stehen. Zum anderen kommen darin bekannte Defizite normativer Regulierung zum Ausdruck, die aber in den westlichen Bundesländern durch das konsolidierte System normativer Regulierung der Arbeit weitgehend verarbeitet oder absorbiert werden konnten und zumindest nicht so gravierend zu Buche schlugen, daß sie zu Auslösern rechtlich-normativer Veränderungen geworden wären. Nun machen aber die Probleme im Osten ebenso wie die entsprechenden Forschungserkenntnisse deutlich, daß die mit der Übernahme des Regulierungssystems eben auch mitübernommenen Regulierungsdefizite immer problematischer werden, je gravierender und häufiger dadurch für die Menschen in Ostdeutschland arbeitspolitische Schwierigkeiten und Risiken auftreten und so zu sozialen Problemlagen anwachsen, die mit dem bestehenden bzw. übertragenen westlichen Regulierungssystem und seinen bisher funktionierenden vielfältigen "Auffangnetzen" nicht mehr in ausreichendem Umfang kleingearbeitet und "bewältigt" werden können.

Zweitens geht es darum - und auf diesen Punkt wird ebenso wie auf den vorigen weiter unten noch konkreter einzugehen sein -, daß generelle Fragen nach der Struktur und Qualität der Regulierung der Arbeit angesichts der offensichtlich diskrepanten und disparaten Entwicklungen in den neuen Bundesländern, aber auch im Zuge der neueren Entwicklungen im Westen zum modernen Arbeitnehmer, zur Individualisierung usw., unter dem Aspekt der institutionell-rechtlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten, auf die Arbeitswelt Einfluß zu nehmen, verstärkt und rascher ins Blickfeld rücken. Zur Debatte stehen insbesondere Fragen nach der rechtlichen Ebene und der Verbindlichkeit, mit der Regulierungsaspekte geregelt werden sollen, nach der Komplexität, Partikularität und Intransparenz bestehender Regelungen, nach der Balance, inwieweit Rahmenbedingungen normiert und/oder Handlungsspielräume offengehalten werden sollen usw. Damit zeichnet sich auf jeden Fall ab, daß die seit langem - bis auf wenige Ausnahmen - bestehende Abstinenz in Westdeutschland gegen eine Veränderung der rechtlichen Strukturen und Regelungen im Bereich der Arbeitsregulierung auf Dauer nicht mehr durchgehalten werden kann. Dies belegt nicht nur die allgemeine Erwartung, daß der von der Errichtung des Binnenmarktes und der Schaffung der Europäischen Union ausgehende Harmonisierungsdruck auf bestimmten Gebieten neue und über bestehende bundesdeutsche Regulierungsformen hinausgehende Veränderungen notwendig macht, dem sich das deutsche Regulierungssystem nur begrenzt entziehen können dürfte. Auch die Tatsache, daß das normativ-rechtliche Regulierungssystem weitgehend nationalbezogen konzipiert ist und auf nationalen Institutionen basiert, während auf der arbeitspolitischen Ebene der Unternehmen und Betriebe schon seit langem Regulierungsmuster auf der Grundlage produktions- und arbeitsorganisatorischer Prinzipien realisiert werden, die zu transnationalen Produktions- und Arbeitsstrukturen führen und so Wirkungen entfalten, die den Einfluß nationaler Regulierungssysteme unterlaufen (können), unter-

streicht diese Vermutung. Dabei wird es wohl nicht mehr nur um Fragen der Arbeitsregulierung gehen können; vielmehr wird in diesem Kontext auch die Regulierung von Nichtarbeit in den Vordergrund rücken und zwar dahingehend, wie angesichts des Angebotsdrucks auf den Arbeitsmärkten eine kompatible Gesamtregulierung beider bislang praktisch getrennt bearbeiteter Bereich bzw. ihrer "Nahtstellen" erreicht werden kann und soll; damit sind also die Zusammenhänge insbesondere mit den Feldern der Sozialen Sicherheit, aber auch der Ausbildung und Weiterbildung etc. angesprochen.

Des weiteren stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang aufgrund früherer Erfahrungen im DDR-Arbeitssystem oder aufgrund von Anforderungen an das übernommene System es dabei auch zu einer umgekehrten Übernahme zumindest von Elementen der Regulierungsordnung der ehemaligen DDR kommen könnte. Diese Frage wurde praktisch von allen Gesprächspartnern aufgrund des totalen und unmittelbaren Systemwechsels, trotz verschiedener konkreter Anläufe von Wissenschaftlern (siehe unten) verneint. Dies, obwohl sich zahlreiche Experten, und zwar nicht nur aus Ostdeutschland, über die Praktikabilität und Fortschrittlichkeit verschiedener, wenn auch weniger, Ansatzpunkte des alten Regulierungssystems im Vergleich zum Westen einig waren. Dazu gehörten nicht nur einzelne rechtliche Regelungen (wie z.B. zur Arbeitnehmerhaftung, zur Gleichsetzung von Angestellten und Arbeitnehmern oder die grundsätzliche Einfachheit des DDR-Arbeitsrechtes¹); verwiesen wurde auch auf einzelne Verfahren im Bereich des Gesundheits- und Arbeitsschutzes (vgl. unten) oder auf die zugunsten der Frauen auf breiter Ebene erzielte Regulierung hinsichtlich einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Auch wenn von derartigen Regulierungselementen praktisch gegenwärtig keines mehr Bestand hat, wird doch generell davon ausgegangen, daß auf Dauer, aufgrund spezieller Normierungsanforderungen (etwa der Europäischen Union), als Folge des Umgangs mit bestehenden Regulierungsproblemen oder bei der Entwicklung neuer Regulierungsmuster in den neuen Bundesländern, solche Elemente durchaus Vorbild- oder zumindest Orientierungsfunktion entfalten könnten. Dies wird um so mehr vermutet, als aus der Auseinandersetzung der ostdeutschen Arbeitnehmer mit westlichen Regulierungsformen durchaus "endogen" Potentiale entwickelt werden könnten, die auf der Basis überkommener Sozialisationserfahrungen ("solidarisches Verhalten") innovative Beiträge zur Fortentwicklung gesamtdeutscher Regulierungsstrukturen zu leisten vermögen.

Ein Innovationsdruck resultiert schließlich auch daraus, daß von den in Ostdeutschland abweichend praktizierten oder in Experimenten vorfindbaren Regulierungsformen und Regulierungsmustern Rückwirkungen auf das inzwischen gesamtdeutsche Regulierungssystem ausgehen werden. Gemeinhin erwartet wird, daß solche Rückwirkungen auf Dauer zumindest zu Veränderungsimpulsen auf der betrieblichen und tariflichen Ebene der Arbeitsregulierung führen werden, was aber Innovationen auf der Ebene der Setzung rechtlicher Rahmenbedingungen oder auch der institutionell-normativen Einflußnahme auf konkrete Regulierungsinstrumente und Ziele (z.B. die Übernahme des Konzepts der Beschäftigungsgesell-

¹ Von daher wurde dem DDR-Arbeitsrecht mit Blick auf die ostdeutschen Arbeitskräfte auch eine im Vergleich zu heute sehr viel größere Rechtssicherheit attestiert, weil diese damals bei strittigen Fragen eher wußten, was sie erwartete.

schaften in die auf die alten Bundesländer bezogene Arbeitsmarktpolitik) nicht ausschließen muß; im Rahmen solcher Rückwirkungen könnten eben auch die eben genannten Beiträge aufgrund früherer Regulierungselemente zum Tragen kommen. Die hier naturgemäß eher spekulativen Experteneinschätzungen gingen allerdings darüber, was die Intensität der zu erwartenden Veränderungen betrifft, erheblich auseinander, je nach dem, wieviel Problemlösungsfähigkeit bzw. Anpassungsflexibilität man den vorhandenen Basisinstitutionen, insbesondere den Strukturen und Mechanismen der Tarifautonomie, beimaß. Vor allem aber auf der unternehmens- und arbeitsorganisatorischen Ebene sieht man als Folge eines Wettbewerbs zwischen eventuell fortschrittlicheren Regulierungsmustern im Osten und den herkömmlichen Regulierungsmustern im Westen die Möglichkeit für Rückwirkungseffekte, indem jene Unternehmensbereiche, die von der Deindustrialisierungstendenz verschont bleiben, für die westdeutschen Industrien eine besonders starke Konkurrenz- und Vorbildfunktion übernehmen könnten.

ehere negative Rückwirkungen

Der Innovationsdruck dürfte also auf allen Ebenen normativer Regulierung von Arbeit zur Geltung kommen, wenn dies auch nicht überall mit gleicher Vehemenz zu vermuten ist. In welcher Richtung dies der Fall sein könnte, soll im Rahmen der weiter unten dargelegten einzelnen Problemkomplexe angedeutet werden.

(6) Sozialwissenschaftliche Forschung muß forciert werden und umfassender ansetzen:

Die hier thesenartig vorgestellten Einschätzungen über die Entwicklung normativer Regulierung von Arbeit im Zuge des deutsch/deutschen Transformationsprozesses verweisen - und dies soll bereits an dieser Stelle resümierend festgehalten werden - darauf, daß sozialwissenschaftliche Forschung mehr denn je in die Lage versetzt werden muß, über die Analyse und Klärung von Regulierungszusammenhängen mögliche Innovationsmuster zu einer Bewältigung der gegenwärtigen strukturellen Probleme der Entwicklung der Arbeitsgesellschaft zu entwerfen. Dabei könnte die enorme Problemhaftigkeit des ostdeutschen Transformationsprozesses sehr viel mehr zu einer Beschleunigung der Wahrnehmung genereller Regulierungsprobleme und der Dringlichkeit ihrer wissenschaftlichen und politischen Bearbeitung beigetragen haben, als dies die dort stattfindende hochvirulente Entwicklung und Thematisierung spezifischer Problemausprägungen vermuten läßt.

Genereller Tenor der doch bei Wissenschaftlern aus unterschiedlichen arbeitsbezogenen Fachdisziplinen erhobenen Einschätzungen ist, daß das bestehende normative System der Regulierung von Arbeit in Deutschland gegenwärtig mit Problemen konfrontiert ist, deren Untersuchung dringlicher denn je ist und zu deren Aufarbeitung vielfältige und weit angelegte Forschungen notwendig erscheinen. Dies gilt zum einen für die Frage, ob das bestehende Grundsystem ebenso wie die einzelnen Regelungsbereiche überhaupt noch in der Lage sind, mit den bestehenden komplexen und in ihrer Interdependenz zunehmend deutlicher werdenden Problemlagen erfolgreich umzugehen bzw. welche Veränderungsanforderungen dazu zu erfüllen wären. Damit sind sowohl grundlegende Fragen nach dem möglichen und notwendigen Wandel des Regulierungssystems überhaupt angesprochen als auch Fragen danach, welche rechtlich-normativen Rahmenbedingungen gesetzt werden müssen, um in den verschiedenen Bereichen von Arbeit Potentiale und innovative Muster der Gestaltung und Steuerung von Arbeitsverteilung, Arbeitsstrukturen und Arbeitsbeziehungen zu

induzieren. Insoweit müßten also darauf bezogene Untersuchungen zunehmend von der Spezifik der Probleme in den jungen Bundesländern abstrahieren bzw. letztere als Bestandteil der Gesamtproblematik betrachten. Gleichwohl drängen zum anderen die spezifischen Schwierigkeiten in Ostdeutschland, insbesondere die dort herrschenden Bedingungen in den Sozialstrukturen, den Verhaltensmustern, den Informationsdefiziten, der Qualifikations- und Arbeitskräftestrukturen usw. darauf, daß sozialwissenschaftliche Forschungsanstrengungen sich ihrer verstärkt anzunehmen hätten, indem über intensivierte Analysen hinaus auch konzeptionelle Überlegungen zu innovativen Lösungsmustern anzustellen und/oder konkrete Experimente voranzutreiben wären; dies scheint umso dringlicher, als das Risiko besteht, daß die offensichtlich defizitären Folgen des bisherigen Transformationsverlaufs im Osten sich zu dauerhaften und Destabilisierungstendenzen generierenden Strukturen verfestigen könnten, zumal sich darin bereits ureigene Probleme der jungen Bundesländer andeuten.

Aber auch für die Analyse der generellen Regulierungsproblematik und die Entwicklung von entsprechenden Bewältigungskonzepten bleibt nach allgemeiner Einschätzung nicht allzu viel Zeit. Von daher läßt sich als vorläufige Quintessenz der Expertise festhalten, daß sich sozialwissenschaftliche Forschung, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, daß Politiken und Umsetzungsanstrengungen auf ihren Ergebnissen aufzubauen hätten, umgehend und verstärkt der Analyse genereller Problemfelder der Regulierung der Arbeit und insbesondere der darin notwendigen und möglichen Rolle ihrer normativen Absicherung und/oder Steuerung annehmen muß. Dabei lehren die Erfahrungen aus dem Verlauf des Transformationsprozesses, daß eine solche Forschung gleichzeitig zwei durchaus nicht unbekannte Anforderungen zumindest besser (als dies früher eingelöst werden konnte) genügen muß. Erstens muß sie das Kunststück fertigbringen, gleichzeitig und wechselseitig die Erkenntnisse steigernde grundlagen- und anwendungs- bzw. umsetzungsbezogene Forschung zu betreiben, um ein möglichst baldiges Ingangsetzen dringlicher und systematischer als bislang stattfindender, jederzeit aber revisions- oder ergänzungsfähiger Regulierungspolitik zu ermöglichen. Dies bedeutet zweitens, daß - und auch darin läßt sich ein weitreichender Konsens erkennen - diese Forschung ein breiteres Verständnis von Regulierung der Arbeit erfordert. Denn die Erkenntnisse aus dem Transformationsprozeß in Ostdeutschland zeigen deutlich, daß Arbeitsprobleme sich nicht auf eine Ebene oder einen Bereich (Arena) der Steuerung des Regulierungssystems reduzieren lassen und daß punktuelle oder bereichsbezogene Regelungsformen, erst recht angesichts der aktuellen ökonomischen und sozialen Strukturkrise, begrenzte Effizienz besitzen. Es käme also darauf an, bestehende oder zumindest noch in der Praxis vorherrschende, institutionell-rechtlich gestützte Partikularismen und Bornierungen in der Sichtweise und Handhabung von Regulierungsproblemen zu überwinden und bereichs- und disziplinübergreifende, ganzheitlich orientierte Analyseansätze bzw. darauf basierende Lösungsmuster zu entwickeln. Für beide Anforderungen könnte es sich als sinnvoll erweisen, auf bereits früher erarbeitete sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze etwa zur Arbeits- und Sozialpolitik, zur Arbeitsmarkttheorie und zum Arbeitsschutz, zur Partizipation usw. zurückzugreifen bzw. darauf aufbauend oder in Abhebung dazu, weitertreibende Überlegungen anzustellen.

Welche weiteren Konsequenzen sich hieraus ergeben können, soll weiter unten verfolgt werden (IV.). Zunächst aber wird dargelegt, welche Problemfelder der Regulierung von

Arbeit im Zusammenhang mit den Entwicklungen in Ostdeutschland als wesentlich erachtet werden. Wir fassen diese Problemfelder in vor allem analytischer Absicht in einzelnen Problemkomplexen zusammen, denen jeweils bestimmte, von den Experten und in den einschlägigen Forschungsergebnissen für wichtig erachtete Themenfelder zugeordnet werden können. Die gleichwohl realiter bestehenden Interdependenzen zwischen diesen Problemkomplexen wären freilich bei der konkreten Arbeit von Forschung und Politik mit zu untersuchen und bei der Erarbeitung von Problemlösungskonzepten und -vorschlägen in ihren Wechselwirkungen zu berücksichtigen.

III. Problemfelder der Regulierung von Arbeit und thematische Schwerpunkte ihrer sozialwissenschaftlichen Bearbeitung

Bevor auf die einzelnen Problemfelder normativer und faktischer Regulierung von Arbeit und die sich dabei als wesentlich aufdrängenden Themenstellungen differenzierter eingegangen wird, sollen einige Grundprobleme und Entwicklungsmuster skizziert werden, die offensichtlich bei allen Problemkomplexen mehr oder weniger deutlich ins Auge stechen; sie verweisen u.a. auf deren hohe wechselseitige Interdependenz und hängen wohl eng mit der besonderen Genese und typischen Struktur des westdeutschen Systems normativer Regulierung von Arbeit zusammen.

(1) Nicht nur für alle Fachdisziplinen, die sich mit den rechtstechnischen Implikationen des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts samt der Rechtsgebiete der Arbeitsförderung der Bildungspolitik, des Arbeitsschutzes usw. und mit den darin relevanten Wirkungsstrukturen und -mechanismen beschäftigen, sondern auch für kompetente Arbeitsrechtler, erweist sich dieses normative Regulierungssystem als äußerst vielfältig, kompliziert und verwirrend. Es stellt sich, insbesondere aufgrund des darin bedeutsamen Richterrechts, als hoch verästelt und gleichzeitig als äußerst partikularistisch aufgebaut dar, mit Regelungen, deren Verständnis durch komplizierte Formulierungen, zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, unklare Verbindlichkeiten usw. zudem erheblich erschwert wird. Wieviel mehr muß dies für die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern gelten, die weder über längere Erfahrungen im Umgang damit noch über die dafür notwendigen Verhaltensmuster und Orientierungen verfügen. Was zwar für viele Arbeitnehmer im Westen auch gilt, nämlich ein mangelndes Defizit an Informationen und Kenntnisse zum Arbeitsrecht, erzeugt für die neuen Bundesbürger aufgrund ihrer prekären wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen eine besonders hohe Intransparenz und eine gewaltige Rechtsunsicherheit. Die Komplexität des Regulierungssystems, die durch den Transformationsprozeß im Osten wieder stark ins Blickfeld gerückt wurde, basiert ganz wesentlich auf den Grundinstitutionen eines privatwirtschaftlich und pluralistisch orientierten Gesellschaftssystems und auf der Tatsache, daß sich auf diese Grundlage inzwischen höchst differenzierte institutionell-rechtliche Teilbereiche ausgebildet haben. Diese Komplexität führt aber offensichtlich auch dazu, daß Regelungen und Institutionen eben nur partikuläre Wirksamkeit entfalten mit dem Risiko durchaus problematischer Folgeerscheinungen in anderen rechtlichen Teilzusammenhängen. Damit verbundene defizitäre Konsequenzen für das Arbeitssystem und für die Arbeitenden wurden bislang gleichwohl innerhalb des als konsolidiert zu betrachtenden Regulierungssystems der alten Bundesländer weitgehend abgefangen und wurden auch kaum, zumindest nicht systematisch,

zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher oder gar arbeitsrechtswissenschaftlicher Forschung. Dies hat sich angesichts des in vielen Punkten mißlungenen Transformationsprozesses geändert. Komplexität und Intransparenz des Arbeitsrechts werden zunehmend ebenso zum Problem wie die einem breiten oder integrierten Regulierungsansatz entgegenstehenden partikularen Strukturen zwischen und innerhalb einzelner Regulierungsbereiche.

(2) Als Reaktion auf solche und andere Effekte diffuser oder ineffizienter Regulierung scheinen sich angesichts der im Osten, wie gezeigt aber auch im Westen, grundlegend veränderten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen gegenwärtig zwei Tendenzen abzuzeichnen: Zum einen versucht man, zumal der Bereich arbeitsrechtlicher Regelungen in der Vergangenheit keine grundlegende Änderung oder Neuerung erfahren hat, den Schwerpunkt regulierender Einflußnahme (wie z.B. im Bereich des Arbeitsmarkts oder des Arbeitsschutzes) immer mehr weg von rechtlichen Zwängen und Sanktionen oder finanziellen Anreizen hin auf - damit eventuell kombinierte - Aktivitäten der Planung von Umsetzungskonzepten sowie der Beratung und Einbeziehung von Adressaten und Institutionen aus der Wirtschaft und aus anderen Politikbereichen zu legen. Damit will man jenseits partikularer, sich wechselseitig blockierender Normen oder ineffizienter Praktiken durch die Bildung entsprechender Kooperationsformen und Netzwerke zuständigkeits- und bereichsübergreifend eine größere und anhaltendere Wirksamkeit von Regulierungspolitik erzielen.

Zum anderen ist festzuhalten, daß alle an Regulierung der Arbeit beteiligten Parteien, insbesondere die mit der Analyse, Konzipierung und Umsetzung von Regulierungsmustern befaßten Institutionen und Experten, sich angesichts des geschilderten Problems reduzierter Effizienz von Regulierung, sich verstärkt mit den Strukturprinzipien des westlichen Regulierungssystems auseinandersetzen müssen, was zudem durch die gravierenden Schwierigkeiten in Ostdeutschland, insbesondere auch aufgrund vieler dort eher naturwüchsig ablaufender Regulierungsprozesse, erheblich beschleunigt wird. Dies gilt mehr oder weniger für alle im folgenden zu betrachtenden Problemkomplexe, auch wenn hier gegenwärtig der Arbeitsmarkt und die Tarifpolitik im Vordergrund stehen, was in der öffentlichen Diskussion von Tag zu Tag immer deutlicher wird. Dabei geht es offensichtlich darum, wie sich die Austauschverhältnisse unterhalb der rein rechtlichen Regulierungsebene, also die konkreten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, die tarifpolitischen Vereinbarungen und Spielräume hinsichtlich Arbeitszeit, Lohn und Qualifizierung, die konkrete Gestalt der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen strukturieren bzw. gestalten lassen, und ob bzw. welche Konsequenzen sich daraus wieder für die Anpassung oder Reform auf der normativ-rechtlichen Ebene ergeben. Das heißt, daß die grundlegende Frage nach der Balance zwischen sozialen Ansprüchen, Bestandsschutz usw. zugunsten der lohnabhängigen Arbeitnehmer einerseits und der Freihaltung von Spielräumen zur Realisierung von Flexibilität und ökonomischer Effizienz unternehmerisch/individuellen Handelns, andererseits neu gestellt werden muß und zwar vor allem auch dahingehend, welche zentralistischen und dezentralistischen Regulierungsinstrumente jeweils dafür geeignet bzw. erforderlich sind. Dabei wird es letztlich auch darauf ankommen, ob und wie dadurch angesichts der Konkurrenz auf den Weltmärkten ein stets neu herzustellendes Gleichgewicht (Optimierung) zwischen der Erzielbarkeit kurzfristig orientierter Effizienz und der langfristigen Sicherung und Herstellung politischer und sozialer Stabilität sowie verfügbarer Arbeitskräfteressourcen (hinsichtlich Qualifi-

kation, Motivation, Innovationsfähigkeit) für die gesamte Arbeitsgesellschaft (wieder) hergestellt werden kann.

In diesem Kontext dürfte schließlich auch die Frage bzw. das offensichtliche (Forschungs-) Problem anzusiedeln sein, daß es darüber, wie das westliche Marktwirtschaftssystem und seine Regulierungsmechanismen nun wirklich funktionieren, in vielen Punkten an ausreichenden Erkenntnissen ausgesprochen mangelt. Es wäre also auch zu klären, welches Geflecht an institutionellen Einflußgrößen und Strukturen auf der Mesoebene letztlich das inzwischen stark durchinstitutionalisierte marktwirtschaftliche Gesamtsystem "im Innersten zusammenhält" bzw. dessen Gelingen sicherstellt, zumal unklar ist, auf welcher Regulierungsebene dann solche Netzwerke anzusiedeln wären und wie sie beschaffen sein müßten. Dieser Zusammenhang bzw. das Fehlen solcher institutioneller Netzwerke, von verschiedener Seite für das bisherige Mißlingen bzw. schleppende Ingangkommen eines funktionierenden Wirtschafts- und Arbeitssystems in Ostdeutschland mitverantwortlich gemacht, ist auch mit Blick auf die alten Bundesländer bislang wenig durchleuchtet, weshalb bereits hier auf einen entsprechend hohen Forschungsbedarf hinsichtlich grundlegender und konzeptioneller Analysen hinzuweisen ist (vgl. IV.).

(3) Nicht zuletzt zeigt sich, daß in allen Problemkomplexen zunehmend auch die internationale Dimension der Arbeitsregulierung in den Vordergrund tritt. Sowohl bereits auf normativer Ebene wirkende erste Richtlinien der EG (wie etwa im Arbeitsschutz) als auch die zu erwartenden weiteren Harmonisierungsbestrebungen, werfen ihre Schatten oder ihr Licht, je nach Sichtweise, auf die nationalrechtlich strukturierten Teilsysteme und verursachen, z.T. schon antizipierend, kodifizierungsbezogene Diskussionen oder zumindest intensive diskursive Auseinandersetzungen mit der jeweiligen Regulierungsmaterie. Auch hier, wenn auch in einer anderen Perspektive, stellt sich also die Frage nach der Ebene der Regulierung; und zwar danach, welche formalen und inhaltlichen Vorgaben auf europäischer Ebene geregelt werden können bzw. sollen und was auf nationaler, regionaler und branchenbezogener Ebene zu regulieren ist. Diese Frage wird nicht nur in anderen Zusammenhängen bereits heftig debattiert; ihr kommt gerade auch auf dem Gebiet der Arbeitsregulierung angesichts der gegenwärtig hochthematisierten Beschäftigungsprobleme und darauf bezogener regional- und branchenbezogener industriepolitischen Initiativen bzw. der damit verbundenen Bildung regionaler oder kommunaler Netzwerke große Bedeutung zu.

Schließlich geht es dabei auch um die durch die Einführung des EG-Binnenmarktes ausgelöst, sich mit globalen Entwicklungstendenzen vermischenden Impulsen zur Internationalisierung von Unternehmensstrategien und -strukturen. Diese werden nicht ohne Bedeutung bleiben für die Schaffung grenzüberschreitend wirkender Organisationsmuster (wie z.B. Produktions- und Zuliefernetze) und darauf bezogener Regulierungsprobleme (Stichworte sind etwa: Transfer von arbeitsorganisatorischen Konzepten, die Schaffung von Euro-Betriebsräten usw.). Im Zusammenhang mit Problemen etwa aufgrund transnationaler Produktionsverlagerungen, globalisierter Beschaffungspolitiken usw. werden daher letztlich auch auf internationaler Ebene grundlegende Regulierungsfragen der Regulierung von Arbeit auf internationaler Ebene aufgeworfen (vgl. z.B. unten bei III.2.).

1. Die rechtliche Regulierung des individuellen Beschäftigungsverhältnisses

(1) Angesichts des in der DDR - unabhängig von der damit verbundenen grundsätzlichen Problematik - herrschenden völlig anderen arbeitsrechtlichen Systems, das insbesondere einen faktisch bis zur Arbeitsplatzgarantie gediehenen hohen Kündigungsschutz gewährte, und der dadurch geprägten Verhaltensmuster und Orientierungen in Ostdeutschland, wurden für den Fall der totalen Übernahme des westdeutschen Arbeitsrechtssystems befürchteten "verheerende Konsequenzen" befürchtet. Diese Befürchtungen haben sich, wie die vorliegenden Forschungsergebnisse und Expertenmeinungen einhellig belegen, inzwischen in vielen Punkten bestätigt. Auch wenn das Arbeitsrecht formal und institutionell inzwischen offensichtlich ohne größere Probleme in Kraft gesetzt ist und - abgesehen von den Problemen einer hohen Anzahl und langen Dauer der arbeitsgerichtlichen Verfahren - als funktionierend betrachtet werden kann, heißt dies nicht, daß die faktischen Schwierigkeiten im Umgang mit dem Arbeitsrecht und die durch den Systemwechsel bedingten enormen Beschäftigungs- und Arbeitsprobleme beseitigt wären. Im Gegenteil: Mit Blick auf die dramatischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben hat sich die Ausdehnung insbesondere auch des individuellen Arbeitsrechts auf die neuen Bundesländer offenbar in einer nach wie vor hohen Rechtsunsicherheit und Hilflosigkeit bei den Arbeitnehmern niedergeschlagen. Dies gilt vor allem dann, wenn diese - und das sind inzwischen mehr als die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung - ihren angestammten Arbeitsplatz verloren haben und so auch sehr viel weniger auf den Beistand von Interessenvertretungen und Arbeitskollegen bauen können.

Die Kritik ostdeutscher Arbeitsrechtswissenschaftler richtete sich daher in diesem Kontext erst einmal darauf, daß das westdeutsche Recht seine konfliktverhindernde und -lösende Funktion in den neuen Bundesländern nur unzulänglich erfüllen kann, weil die ostdeutschen Arbeitnehmer mangels ausreichender arbeitsrechtlicher Kenntnisse und aufgrund von durch die spezifische DDR-Sozialisation ungeeigneten Kompetenzen mit den neuen rechtlichen Bedingungen gar nicht umgehen können. Damit sind einmal Mängel an Informiertheit angesprochen, die im Vergleich zum relativ einfachen Arbeitsgesetzbuch der DDR aufgrund der oben skizzierten Komplexität des westdeutschen Arbeitsrechts unvermeidlich waren und nach wie vor nicht überwunden sein dürften. Dies belegen auch Befunde aus Analysen über ostdeutsche Betriebsräte, deren Wissen, abgesehen von den in den letzten drei Jahren vorrangigen Problemfeldern (Kündigungsschutz, AFG-Regelungen, Eingruppierung usw.), hinsichtlich anderer Aspekte des Betriebsverfassungsrechts und der Mitbestimmung auch heute noch vielfach höchst defizitär ist. Aber nicht nur die Kompliziertheit des Arbeitsrechts und hier besonders des hochdiffizilen Richterrechts führt zu einer derartigen Unsicherheit und Hilflosigkeit der Betroffenen bei der Einschätzung und Wahrnehmung ihrer Rechte, Pflichten und vor allem ihrer Risiken; auch verschiedene der geltenden Grundprinzipien, insbesondere zum individuellen Beschäftigungsverhältnis sind für die meisten von ihnen schwer nachvollziehbar (so z.B. die völlig andere und für sie weit riskanter als früher geregelte Arbeitnehmerhaftung, oder der Fakt, daß viele Arbeitnehmer(-schutz)rechte gegenüber den Unternehmen grundsätzlich dann wirkungslos werden, wenn die Betriebe rote Zahlen schreiben, spätestens aber dann, wenn diese stillgelegt werden, was ja gerade im Osten Deutschlands in den letzten Jahren eher der Normalfall ist).

Nicht ohne Grund wurde daher diese Komplexität des Arbeitsrechts und die Unverständlichkeit zahlreicher Formulierungen westdeutscher arbeitsrechtlicher Regelungen und Entscheidungen gerade auch zum individuellen Arbeitsverhältnis (dies gilt aber auch im Prinzip für das ganze Arbeitsrecht) frühzeitig problematisiert. Vor allem in der Diskussion um das im Rahmen des Einigungsvertrags "anvisierte" einheitliche und umfassende deutsche Arbeitsvertragsgesetz wurde dies angemahnt. Generell wurde von seiten der ostdeutschen Arbeitsrechtswissenschaftler auch ein Problem darin gesehen, daß sich das westdeutsche Arbeitsrecht und die Arbeitsrechtswissenschaften aufgrund ihrer dogmatischen Vorgehensweise durch eine gewisse Realitätsferne gegenüber sozialen Zusammenhängen auszeichnen; hierbei spielt insbesondere auch die Fassung des Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnisses als Teil des Privatrechts und der Privatautonomie eine Rolle.

Die Diskussion hierzu wurde dann aber rasch durch die politische Entscheidung zur Ausdehnung des gesamten deutschen Arbeitsrechtssystems auf die neuen Bundesländer beendet und konzentrierte sich in der Folge auf den Entwurf eines einheitlichen Arbeitsrechtsgesetzes. Hier bleibt festzuhalten, daß trotz der in der arbeitsrechtlichen Wissenschaft engagiert, differenziert bis streitig, geführten Diskussion offensichtlich jene rechtzubehalten scheinen, die davon ausgingen, daß sich die in einer pluralistischen Gesellschaft hochdifferenziert und in unterschiedlichen Interpretationskontexten entwickelten Rechtsbereiche (wie sie z.B. das Kündigungsschutzrecht, das Lohnfortzahlungsrecht, der Arbeitsschutz, die Mitbestimmung usw. darstellen), abgesehen von einer bloß additiven Kodifizierung, nicht zu einem einheitlich und umfassend geregelten Gesetzbuch zum Arbeitsrecht integrieren lassen. Entsprechend dürfte der zwischenzeitlich vorgelegte Entwurf zu einem Arbeitsvertragsgesetz das Schicksal aller bislang dazu erfolgten Experimente teilen.

Ira

Diese Entwicklung besagt freilich nichts darüber, ob nicht einzelne Kritikpunkte zum westdeutschen Arbeitsrecht, insbesondere aufgrund der in Ostdeutschland zutage getretenen Regulierungsdefizite, bei den ausstehenden Reformen und Reformulierungen von Einzelgesetzen (z.B. zum Arbeitszeitgesetz oder zum Arbeitsschutzrahmengesetz) nicht Berücksichtigung finden könnten oder werden. Mit solchen Novellierungen, mit denen auch der Interpretationsspielraum der Arbeitsgerichte eine gewisse Eingrenzung erfahren würde, ohne daß dadurch deren Beitrag zur Rechtsfortbildung angesichts relevanter Veränderungen in der Arbeitswelt blockiert werden sollte, könnte bei den ostdeutschen Arbeitnehmern sicherlich ein Beitrag zum besseren Verständnis des Arbeitsrechtssystems und zu höherer Rechtssicherheit geleistet werden.

(2) Die gegenwärtige Situation in Ostdeutschland wirft also sicherlich nach wie vor schwerwiegende Probleme und Forschungsfragen hinsichtlich der "Akzeptanz" und dem Umgang mit dem individuellen Arbeitsrecht auf. Sie verlangt nach Lösungen, wie Informiertheit, Transparenz und Rechtssicherheit auf Dauer im Osten zur Erhöhung der realen Funktionsfähigkeit des Arbeitsrechts verbessert werden können. Abgesehen davon aber scheinen sich Regulierungsfragen auf der Ebene des individuellen Beschäftigungsverhältnisses weniger auf transformationsspezifische und mehr auf generelle Problemlagen zu gründen. So wäre der Frage nachzugehen, welcher Stellenwert dem individuellen Arbeitsrecht

im Kontext einer sich möglicherweise veränderten Landschaft in den industriellen Beziehungen zukommt, und welche "Sicherungen" für individuelle Arbeitnehmerrechte auch bei flexibilisierten gesetzlichen und tarifvertraglichen Regulierungsformen unabdingbar bleiben. Gerade hier, was aber auch für die anderen Problemkomplexe gilt, könnten und sollten Ideen und Ansätze, die aus Ost und West in die Diskussion um den Entwurf zum Arbeitsrechtsgesetz eingebracht worden sind, einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Sowohl aus arbeitsrechtswissenschaftlicher wie aus sozialwissenschaftlicher Perspektive wären dabei die Implikationen zu berücksichtigen, die sich aus der jeweiligen Konstellation individueller Arbeitsverhältnisse und tarifrechtlicher Regelungen für die Art und die Beeinflussbarkeit (z.B. über Partizipation) von Arbeitsbedingungen, von Möglichkeiten des Qualifikationserhalts und der Weiterqualifizierung usw. ergeben. Auch eine genauere Analyse der Entwicklung von Arbeitszeiten und Betriebszeiten könnte in diesem Kontext wichtige Aufschlüsse darüber liefern, inwieweit sich genuin widersprechende Flexibilitätsinteressen der individuellen Arbeitnehmer und der Betriebe in Einklang bringen lassen und auf welche Weise im Rahmen des individuellen Beschäftigungsverhältnisses die bei flexiblen Arbeitszeitformen gegenwärtig in der Regel unberücksichtigt bleibenden Interessen der Beschäftigten abgesichert werden können.

Eine andere Themenstellung richtet sich auf die Relevanz, Verbreitung und Verteilung unregelmäßiger Beschäftigungsverhältnisse. Zum einen wäre zu klären, wie sich die Relation dieser unterschiedlichen Beschäftigungsformen angesichts der allenthalben festzustellenden Tendenzen zur Teilzeitarbeit, zur befristeten Beschäftigung, zu Aushilfen darstellt und wie sie sich entwickelt. Zum anderen ist dabei den konkreten Bedingungen und Formen ihrer Ausgestaltung unter dem Aspekt der Gleich- oder Schlechterstellung im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis nachzugehen; hier geht es ganz besonders auch um die neuartigen Formen prekärer Arbeitsverhältnisse auf dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt, die auf der Basis von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen gebildet werden. Trotz der generellen Tendenz zu solchen Beschäftigungsformen scheinen eine solche Forschungsfrage die jungen Bundesländer offensichtlich ein bedeutsames Forschungsfeld darzustellen, weil dort solche Beschäftigungsformen verstärkt, vor allem im Dienstleistungsbereich und im Handel, zum Einsatz kommen, aber auch erhebliche Mitnahmeeffekte zu vermuten sind.

Die Frage nach den nicht-intendierten Effekten von arbeitsrechtlichen Regelungen wurde bereits oben angesprochen. Ihnen könnte speziell im Zusammenhang mit einer Untersuchung des gesamten Kündigungsgeschehens, ebenfalls mit Schwerpunkt in Ostdeutschland nachgegangen werden. Dabei käme es darauf an, die Wirkungen des Kündigungsschutzes in Zusammenhang mit der Handhabung verschiedenster arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Instrumente zur Auf- oder Ablösung von Beschäftigungsverhältnissen bis hin zu betriebspolitischen Lösungen von Abfindungsverträgen usw. aufzuhehlen.

Eine weitere Forschungsperspektive richtet sich hier auf die Analyse des Zusammenhangs von Berufs- und Sozialstrukturen angesichts der Erosionserscheinungen des normalen Arbeitsverhältnisses. Hierdurch könnten Anhaltspunkte zur Beurteilung von Chancen und Ansätzen der Gestaltung neuer Qualifizierungs- und Erwerbslebensverläufe und der dafür erforderlichen Rahmenbedingungen für individuelle Beschäftigungsverhältnisse erarbeitet

werden. Damit ist ein Zusammenhang angesprochen, der mit den immer dringlicheren Fragen nach neuen Formen der Arbeitsverteilung hochaktuell geworden ist und der sich auch in Vorschlägen von Praktikern etwa im Rahmen der gegenwärtigen Diskussion um die Vier-tage-Woche wiederfindet (wie etwa zu Arbeitsverhältnissen mit blockförmig geregelten Jahres- oder Lebensarbeitszeiten).

Als besonderer thematischer Schwerpunkt ist hier das Feld des internationalen Arbeitsrechtsvergleichs anzuführen, wo traditionell und nach wie vor ein großes Forschungsdefizit ebenso wie ein zunehmend dringlicher werdender Forschungsbedarf besteht. Angesichts der europäischen Entwicklungen - sowohl, was Entwicklung in der EG, als auch, was die Öffnung Osteuropas angeht - ist dieses Feld inzwischen als ausgesprochen unterbelichtet zu bewerten. Gerade an der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsangleichung im Arbeitsrecht, insbesondere im Hinblick auf den Aspekt der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, besteht gegenwärtig ein hohes Interesse. Mit Hilfe von rechtsvergleichenden Analysen könnten nicht nur Institutionen, Rechtsinstrumente usw. verschiedener Länder auf ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede und damit auf ihre Harmonisierbarkeit hin bestimmt, sondern auch die normativ-rechtliche und faktische Ebene ihres jeweiligen Entstehungs- und Wirkungskontextes untersucht und aufeinander bezogen werden. Nur so lassen sich verlässliche Ergebnisse bezüglich harmonisierungsfähiger und harmonisierungssperriger Regelungsinhalte und -formen erarbeiten, eine Aufgabe, die von ihrer Schwierigkeit und ihrem Aufwand her eher in Form bilateral und interdisziplinär ausgelegter Studien anzugehen sein dürfte.

Was mit Bezug auf die Europäische Union gilt, gilt in ähnlicher Weise für vergleichende Themenstellungen zur Entwicklung von Regulierungsstrukturen in Osteuropa. Die Tatsache, daß sich dort Arbeitsrechtsstrukturen erst sukzessive neu herausbilden müssen - im Gegensatz zur unmittelbaren Systemübernahme in Ostdeutschland -, verweist vor allem auf die Möglichkeit, hieraus Erkenntnisse darüber gewinnen zu können, inwieweit bestimmte Inhalte und Strukturen von Arbeitsrecht besser nationalspezifisch oder transnational geregelt werden und welche Regulierungssysteme als übertragungsfähig erscheinen. Letztendlich könnten hier auf das individuelle Beschäftigungsverhältnis bezogene Forschungsarbeiten - und zwar im Zusammenhang mit Analysen zur Entwicklung der industriellen Beziehungen - auch wichtige Antworten dafür liefern, inwieweit sich im Zuge der rechtlichen Harmonisierung Europas bestimmte Regulierungsmuster durchsetzen können, Muster, die eher auf eine sozialpartnerschaftlich-konsensorientierte Regulierung ausgerichtet sind oder solche, die eher auf eine individuell gestaltete und konfliktorientierte Regulierung und Bewältigung von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsproblemen abstellen.

Schließlich ist hier darauf hinzuweisen, daß das Thema Europa und Arbeitsrecht nicht nur eine generelle wichtige Forschungsperspektive darstellt. In zunehmendem Maße spielt es auch bereits für spezifische Regulierungsfragestellungen eine Rolle. Dies gilt z.B. für die Frage nach der Entwicklung unregelmäßiger Beschäftigungsverhältnisse im europäischen Kontext. So sind innerhalb der EG schon vor zehn Jahren erste Regulierungsansätze zu atypischen Beschäftigungsformen entwickelt worden, denen inzwischen Richtlinienentwürfe bezüglich einzelner Aspekte des Arbeitsverhältnisses gefolgt sind, die bislang aber offen-

sichtlich nur mit Bezug auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz von Zeitarbeitnehmern rechtliche Relevanz erhalten haben. Solchen und ähnlichen für die Zukunft des individuellen Arbeitsverhältnisses bedeutsamen Entwicklungen des EG-Rechts wäre daher verstärkt im Hinblick auf deren Implikationen für die nationale Situation der Regulierung der Arbeit in arbeitsrechts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive nachzugehen.

2. Die Regulierung auf dem Arbeitsmarkt

Im Zentrum der mit Blick auf die Transformation in Ostdeutschland thematisierten Problemlagen steht, nach Einschätzung aller einschlägig arbeitender Gesprächspartner, erwartungsgemäß die Beschäftigungslosigkeit eines sehr großen Teils der dortigen erwerbsfähigen Bevölkerung. Eng damit verbunden wird eine spürbare Ratlosigkeit und Aussichtslosigkeit der Situation gesehen, trotz oder gerade wegen des für viele existenzsichernden massenhaften Einsatzes an verschiedensten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Transferleistungen, deren Notwendigkeit auch für eine noch nicht absehbare Dauer weiterhin bestehen dürfte. Aus dieser arbeitsmarktpolitisch höchst kritischen Situation erwachsen bzw. drohen nach allgemeiner Einschätzung gravierende Folgeprobleme hinsichtlich unzureichender sozialer Absicherung, tendenzieller Dequalifizierung sowie Desorientierung und Perspektivlosigkeit für weite Teile der (erwerbstätigen) Bevölkerung.²

Werden daher gerade auf diesem Gebiet der Regulierung der Arbeit am ehesten spezifische Probleme der Arbeitsregulierung in den neuen Bundesländern geortet und thematisiert, zumal die funktionale Inadäquanz zahlreicher arbeitsmarktpolitischer Instrumente eben gegenüber den Arbeitsproblemen im Osten besonders augenfällig wurde, so hat die in den letzten Jahren für ganz Deutschland immer negativere ökonomische Entwicklung doch dazu geführt, daß diese Defizienzen in einer generellen Problematisierung des westlichen Regulierungsinstrumentariums aufgehen. Denn dieses erweist sich offensichtlich zunehmend als ungeeignet, mit gravierenderen Beschäftigungsproblemen, als sie in den letzten 40 Jahren relativ stabiler Prosperitätsentwicklung aufgetreten sind, fertig zu werden. Zwar weist die Tatsache, daß auch nach drei Jahren Transformation ca. 50 % der erwerbstätigen Bevölkerung Ostdeutschlands auf Transferleistungen der Bundesanstalt für Arbeit angewiesen sind, zunächst auf die nach wie vor extreme Problemlage im Osten hin, wobei noch zu bedenken ist, daß ein nicht unerheblicher Teil der älteren Beschäftigten in den vorgezogenen Ruhestand geschickt wurde und ein unbekannter Teil der weiblichen erwerbsfähigen Bevölkerung sich in den Privatbereich zurückgezogen hat. Gleichzeitig belegt diese Tatsache aber auch, daß die arbeitsmarktpolitischen Instrumente selbst³, abgesehen von ihrer eigentlich vorrangigen Aufgabe als "Brückenfunktion", vergleichsweise wenig zu einer positiven Veränderung der prekären Lage auf dem Arbeitsmarkt beigetragen haben, zumal auch die Länge, die Richtung und das andere Ufer dieser für die Betroffenen geschaffenen "Brücken" für die meisten von ihnen nicht abzusehen sind. In solchen Ineffizienzen werden daher generelle

² Die Befürchtungen, die sich damit verbinden, werden nicht von ungefähr etwas bitter mit dem Begriff von der im Osten drohenden Drei-Drittel-Gesellschaft beschrieben, wonach im Transformationsprozeß ein Drittel der Bevölkerung scheitert, ein Drittel der Gesellschaft ausgegrenzt bleibt und lediglich ein Drittel der Bevölkerung in die westliche Arbeitsgesellschaft eingegliedert sein wird.

³ Dies gilt mutatis mutandis freilich auch für das gesamte marktwirtschaftliche Regulierungssystem.

Schwächen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums offenbar, wie sie angesichts des nunmehr, auch im Westen von Tag zu Tag - als Folge des konjunkturellen Niedergangs ebenso wie der seit längerem in Gang gekommenen strukturellen Anpassung - verschärften Problems eines durchgängigen Beschäftigungsabbaues immer mehr zum Thema gemacht werden.

Jüngsten Zahlen zufolge werden für 1994 in Gesamtdeutschland 4 bis 5 Mio. Arbeitslose erwartet, davon allein fast 3 Mio. in den westlichen Bundesländern. Die täglich neuen Ankündigungen zu weiterem Arbeitsplatzabbau in nahezu allen Branchen, in Groß- ebenso wie in mittelständischen Unternehmen, sind Legion und lassen einen weiteren Anstieg der bereits bei fast 12 % liegenden Arbeitslosenquote erwarten. Arbeitsmarktexperten gehen gegenwärtig von einem Defizit von ca. 6 Mio. Arbeitsplätzen in Deutschland mit steigender Tendenz aus, einer Größenordnung, für die auch noch so optimistische Vorstellungen über einen fortgesetzten Zuwachs von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor kaum Entlastung versprechen können. Denn alle Zeichen weisen darauf hin, daß die strukturellen Veränderungen in den Unternehmen in Richtung auf Lean Production oder Lean Management erst jetzt auf breiter Ebene und zwar primär in der Perspektive Beschäftigungsreduzierung zu greifen beginnen und daß auch in den administrativen Bereichen zukünftig ein ähnlicher Abbau von Stellen und Personal erfolgen wird.

Für Gesamtdeutschland besteht also faktisch die Situation zunehmender Massenarbeitslosigkeit, gegenüber der das bestehende, im Rahmen einer lang andauernden Wachstumsperiode entwickelte, System normativer Regulierung der Arbeit schlecht gewappnet ist. Dies vor allem, wenn man bedenkt, daß selbst bei einer mittelfristigen Konjunkturerholung die Sockelarbeitslosigkeit sich auf einem erneut höheren Wert festsetzen dürfte und, wie gesagt, das Ende des strukturellen Beschäftigungsabbaus noch lange nicht erreicht sein dürfte. Denn nirgendwo, soweit sind sich die befragten Experten wie auch die gegenwärtig in der Presse zuhauf verlautbarten Meinungen einig, sind positiv gegenläufige Entwicklungen in Sicht, etwa aufgrund der Entstehung neuer Märkte, wie dies z.B. seit langem von dem sich nur schleppend entfaltenden Umweltmarkt erhofft wird. Allenfalls - und dies ist makaber genug - könnte es aufgrund der zunehmenden Überalterung auf dem Arbeitsmarkt zu einer gewissen Entlastung des Angebotsdrucks kommen, womit freilich die Versorgungsproblematik auf die sozialversicherungsrechtliche Ebene (mit den bekannten Rückwirkungen auf Versicherungsbeiträge und auf konkurrenzrelevante Personalkosten) verlagert würde.

Der Komplex arbeitsmarktpolitischer Regulierung ist von daher nicht nur ein aktuell brisantes Gesellschaftsproblem, sondern gerade deswegen ein besonders wichtiges Forschungsthema, das freilich verschiedene Facetten besitzt und angesichts sehr differenzierter Probleme und Folgewirkungen von den einschlägigen Wissenschaften auch entsprechend bearbeitet werden muß. Wir unterscheiden dazu im folgenden drei Problemfelder, denen jeweils verschiedene als gegenwärtig besonders relevante Themenstellungen zugeordnet werden.

(1) Dabei handelt es sich einmal um Probleme, die eine spezifische Betrachtung der Arbeitsmarktverhältnisse und der Bedeutung entsprechender arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland nahelegen. Jenseits der Frage, welche Fehler etwa im Bereich der Wirtschaftspolitik, der Geldpolitik, der Industriepolitik usw. in den Anfängen des Transformationsprozesses und in der Umsetzung bestimmter Regulierungsprinzipien (Stichworte

sind etwa die unternehmensbezogene Privatisierungs- und Verkaufsorientierung, die konkrete Politikumsetzung durch die Treuhandanstalt usw.) gemacht worden sind und bis zu welchem Grad sie hätten vermieden werden können (hierzu gibt es inzwischen eine Vielzahl von Beiträgen und Analysen), so wird nach Einschätzung der Experten das arbeitsmarktpolitische Hauptproblem darin gesehen: Der unmittelbare Systemwechsel hat zu einem wellenförmig anschwellenden Bestand von arbeitsfähigen Menschen ohne Arbeitsplatz geführt, denen mehr oder weniger geeignete finanzielle Übergangshilfen ohne konkrete Perspektiven für einen zukünftigen Einsatz ihres Arbeitsvermögens und ihrer Qualifikationen angeboten wurden. Auch wenn diese verschiedenen Hilfsmaßnahmen zahlenmäßig erfaßt und analysiert werden können, bleiben doch viele damit verbundene strukturelle Zusammenhänge unklar, insbesondere die damit verbundenen Langzeitwirkungen für die Betroffenen, für bestimmte Arbeitskräftegruppen, auf deren jeweilige Reaktionen bei der Planung und Gestaltung ihres inzwischen prekären Erwerbslebenverlaufs und die damit für das letztliche Funktionieren eines "geordneten" Arbeitsmarktes verbundenen Effekte.

Hierauf bezogene Forschungsthemen müßten sich deshalb einmal mit den Entwicklungen und Zusammenhängen auf den verschiedenen Arbeitsmärkten in Ostdeutschland befassen. Zunächst geht es dabei darum, zu klären, welches Ausmaß und welche Verbreitung Beschäftigungsformen des dritten Arbeitsmarktes insbesondere unter dem Aspekt der untertariflichen Entlohnung inzwischen angenommen haben, welche Zusammenhänge sich hieraus für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf dem sog. zweiten Arbeitsmarkt ergeben, und welche Bedeutung solche Tendenzen insgesamt für die Struktur und das Funktionieren des ersten Arbeitsmarktes haben. Dabei hätte sich die Analyse der verschiedenen in Ostdeutschland eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch auf die naturwüchsige und/oder systematische Inanspruchnahme dieser Maßnahmen bzw. auf dabei wirksamen Regulierungshindernisse und auf ihre unterschiedlichen Effekte für die Betroffenen (als Chancen oder Barrieren für die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt) sowie für die Betriebe (als echte Unterstützungsmaßnahmen fürs "Überleben" oder als bloße Mitnahmeeffekte) zu richten. Ferner wäre hier der Frage nachzugehen, inwieweit die damit intendierten Wirkungen (dies gilt vor allem für die sog. "investiven" Maßnahmen) zur Sicherung oder Herstellung von Qualifikation, von Arbeitsbereitschaft bzw. zur Erreichung der damit verknüpften Ziele einer Verbesserung von Umwelt, sozialer Versorgung und Jugendhilfe beigetragen haben oder woran dies konkret gescheitert ist. Angesprochen sind damit sämtliche herkömmlichen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes, wie die verschiedenen Formen der Kurzarbeit, der Altersübergangsregelung, der Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen, wie auch die auf Basis von Lohnkostenzuschüssen (Arbeitsförderung Ost) entwickelten Maßnahmen. Dabei wäre auch zu verfolgen, wie sich die damit angestrebte Unterstützung beruflicher Perspektiven im Osten (Effizienz der Anschlußförderung, Schwerpunkte und Aussichten der neuen Selbständigen, arbeitsmarktfähige Qualifizierung) überhaupt in der Realität darstellt und welche Schlußfolgerungen hieraus für eine möglicherweise notwendige, von vielen der befragten Experten für dringlich erachtete, institutionell-rechtliche Organisation der Beschäftigungsformen unterhalb des ersten Arbeitsmarktes unter Arbeitnehmerschutz- und Beschäftigungsregulierungsaspekten zu ziehen sind.

Derartige Analysen werden vor allem auch für die von allen Seiten angemahnte allgemeine Erneuerung des Arbeitsförderungsgesetzes für erforderlich gehalten. Danach sollen nicht nur die einzelnen Regelungen, sondern das gesamte arbeitsmarktpolitische Institutionen-System auf dem Prüfstand stehen. Mit Blick auf Ostdeutschland und die dortige Entwicklung von ABS- und Qualifizierungsgesellschaften wird insbesondere die Frage zu thematisieren sein, wie die institutionelle Landschaft auf dem Arbeitsmarkt verändert werden könnte bzw. wie entsprechende Netzwerke beschaffen sein müßten, damit die Mängel des bisherigen Einsatzes von Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere in Kombination mit anderen kommunalen und regionalen Aktivitäten der Wirtschafts- und Arbeitsförderung überwunden werden können und so u.a. auch eine sinnvolle Verknüpfung zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt hinsichtlich Durchlässigkeit, Konkurrenzvermeidung usw. möglich wird.

Abgesehen vom grundsätzlichen Problem extremer Arbeitslosigkeit stellt sich hier als spezifisches Forschungs- und Regulierungsthema die in den neuen Bundesländern vorfindbaren Arbeitslosenstrukturen, insbesondere mit Blick auf die Langzeitarbeitslosen. Erste Forschungsergebnisse verweisen hier auf eine von den Erfahrungen der Bundesrepublik völlig abweichende Struktur, indem es sich bei der Gruppe der Langzeitarbeitslosen um eher qualifizierte und gesunde Arbeitnehmer handelt, so daß die Zusammensetzung dieser Gruppe der Nichtbeschäftigten weitgehend dem Durchschnitt der erwerbstätigen Bevölkerung in Ostdeutschland gleicht. Forschung müßte sich dieses Phänomens besonders dringlich und intensiv annehmen, zumal hierauf bezogen völlig neuartige Regulierungsinstrumente entwickelt werden müßten, um die Dequalifizierung ganzer arbeitsfähiger und arbeitsbereiter Bevölkerungsteile zu verhindern bzw. deren Arbeitsvermögen zu erhalten.

Im Zusammenhang mit solchen Problemen wird zwangsläufig auch die bildungspolitische Komponente von Arbeitsmarktpolitik im Osten zum Thema. Die Frage der Weiterqualifizierung wird dort vor allem unter dem Aspekt diskutiert, daß relativ viel an Qualifizierung gemacht wird, ohne daß aber klar ist, wie systematisch und zielgerichtet dies geschieht und ob damit für den aktuellen oder zukünftig zu erwartenden Bedarf des Arbeitsmarktes oder an ihm vorbei ausgebildet wird. So käme es darauf an, Forschungserkenntnisse darüber zu erarbeiten, wie neue arbeitsmarktpolitische Programme, die mit bildungspolitischen Anstrengungen zu kombinieren und zu koordinieren wären, aussehen müßten, wie eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Arbeitsvermögens unterstützt und auf welche Weise der durch die gegenwärtigen sozialpolitischen oder als solche einzustufenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begünstigten Dequalifizierungstendenz entgegengewirkt werden kann. Damit sind auch Einzelfragen angesprochen etwa dahingehend, ob und auf welche Weise das inhaltliche und strukturelle Angebot an Qualifizierungsgängen regulierend beeinflußt werden könnte, inwieweit Qualifizierungsmaßnahmen nicht auch auf die unterschiedliche sprachliche und kulturelle Sozialisierung von Arbeitskräftegruppen verschieden ausgerichtet sein müßten, usw.

Solche Themenstellungen sind nicht nur für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, sondern für alle, die innerhalb der Brückenfunktionsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit gegenwärtig "geparkt" sind, dort aber kaum qualifikationsbezogene oder leistungsbezogene

förderliche Impulse erhalten, von großer Bedeutung. Deshalb wäre es erforderlich, die bisherig erfolgten Weiterbildungsmaßnahmen systematisch auf ihre Qualifizierungseffekte hin zu hinterfragen, zukünftig relevante Schlüsselqualifikationen zu identifizieren und insbesondere die konkreten Qualifikationsdefizite und -bedürfe in den Betrieben zu ermitteln, um geeignete Anhaltspunkte für zukünftig zu gestaltende und zu steuernde Weiterbildungsmaßnahmen zu gewinnen. Insgesamt zeigt sich hier also ein ebenso großer Forschungs- wie auch Politikbedarf, um zu effektiven Neuerungen zu kommen.

Mit der Weiterbildung als einer wichtigen Einflußgröße für die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte in Ostdeutschland verbindet sich aber offensichtlich auch ein spezifisches Problem, das auf das gesamte westdeutsche Bildungs- und Weiterbildungssystem zurückschlagen könnte. So zeichnet sich ab, daß die meisten Betriebe kaum mehr eigene Weiterbildungsanstrengungen durchführen und die Qualifizierung von Arbeitnehmern fast ausschließlich außerhalb, finanziert durch öffentliche Leistungen, stattfindet. Diese Verlagerung von Ausbildungsleistungen weg vom Betrieb stellt die in den alten Bundesländern bewährten Strukturen grundsätzlich in Frage. Auch tendieren Großunternehmen bereits dazu, Weiterqualifizierung extern durchführen und von der öffentlichen Hand finanzieren zu lassen, gleichzeitig aber auf deren Qualifikationsinhalte, Ausbildungspraktiken und -ansprüche soweit Einfluß zu nehmen, daß diese Ausbildungsstätten gewissermaßen als kontrollierte Zulieferer von Qualifizierungsleistungen fungieren. Inwieweit sich in solchen Entwicklungen Veränderungen im zukünftigen Qualifizierungsverhalten der Unternehmen und problematische Folgen für das bestehende System der Erwachsenenbildung und für dessen Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarktes abzeichnen, ist daher eine wichtige Forschungsfrage. Dazu gehört auch, welche langfristigen Konsequenzen sich für das Funktionieren des Arbeitsmarktes dadurch ergeben können, daß in sehr vielen Ostunternehmen auch die Erstausbildung abgebaut bzw. externalisiert wurde. Gefahren für die traditionell "duale Struktur" der Berufsausbildung sind in diesem Zusammenhang nicht von der Hand zu weisen. In der hier interessierenden arbeitsmarktregulierenden Perspektive stellt sich aber vor allem die Frage, inwieweit sich aus dem vom Westen abweichenden Weiterbildungsverhalten der ostdeutschen Betriebe - angesichts der großen Zahl von Erwerbslosen in den neuen Bundesländern - nicht auch eine erhebliche Konkurrenz für die Berufsausbildung der Jugendlichen ebenso wie für deren Erwerbschancen ergeben kann, die den Arbeitsmarkt stark belasten und schwer reguliert werden könnte.

Ein weiteres wichtiges arbeitsmarktpolitisches Forschungsthema resultiert aus dem Sachverhalt, daß die Belegschaften und die Personalpolitik der DDR-Kombinate ausgemachte Strukturen interner Arbeitsmärkte aufwiesen, was sich auch in den Merkmalen der Personalstrukturen der inzwischen stark geschrumpften Ostunternehmen nachvollziehen läßt. Hieraus können sich, vor allem im Verein mit den bislang praktizierten, eher an berufsfachlichen Arbeitsmärkten orientierten Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, langfristige Blockierungen für den Zugang zu solchen Märkten ergeben, was zu einer Verstärkung der Trennungslinien zwischen Beschäftigten, in arbeitsmarktpolitischen Auffangmaßnahmen "geparkten" und nicht beschäftigten Arbeitnehmern führen könnte. Diese Befürchtung, die auf eine bereits früher für Westdeutschland intensiv geführte Diskussion um segmentierte Arbeitsmärkte verweist, legt daher die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Klärung die-

ser strukturellen Zusammenhänge, insbesondere unter Rückgriff auf die hierzu vorliegenden theoretischen Konzepte und bisherigen Erfahrungen mit unternehmens- und betriebsinternen Arbeitsmärkten nahe.

Ein anderes, von allen Gesprächspartnern als für die neuen Bundesländer spezifisches und besonders gravierendes Thema wurde schließlich in dem im allgemeinen als "Frauenproblem" bezeichneten Zusammenhang gesehen. Offensichtlich ist, daß die in der DDR in sehr viel größerem Ausmaß als in Westdeutschland in der Wirtschaft beschäftigten und eingebundenen Frauen nunmehr sukzessive, nach ähnlichen Mustern wie im Westen, aus dem Erwerbsleben gedrängt. Sie werden hinsichtlich Beschäftigungsform, Tätigkeit und Entlohnung schlechter gestellt und sehr viel häufiger arbeitslos als männliche Erwerbstätige und sind dadurch in ihrer familiären und existentiellen Situation ebenso wie in ihrem beruflichen Selbstverständnis - und dies gilt besonders stark für die Gruppe der Alleinerziehenden - stark betroffen. Verschiedene Forschungsergebnisse problematisieren diesen Zusammenhang in unterschiedlicher sozialwissenschaftlicher Perspektive. Forschungsbedarf unter dem Aspekt der Arbeitsmarktregulierung zeigt sich dabei nicht nur hinsichtlich der Entwicklung der geschlechterspezifischen Strukturierung des Ost-Arbeitsmarktes, sondern vor allem auch hinsichtlich der Frage, wie es möglich war, daß große Teile der weiblichen erwerbstätigen Bevölkerung - im Rahmen der bestehenden arbeitsmarktpolitischen und kündigungsschutzbezogenen Regulierungsmechanismen und angesichts der im Vergleich zum Westen sehr viel stärkeren Berufs- und Arbeitsorientierung - relativ reibungslos aus dem Bereich der Erwerbsarbeit in den Privatbereich verdrängt werden konnten. Hier wäre etwa Fragestellungen zum Wandel von geschlechtsspezifischen Erwerbslebensverläufen nachzugehen; vor allem wäre zu untersuchen, auf welche Weise die Lösung von Anpassungskonflikten zwischen den Anforderungen des Produktionsbereichs und des familialen bzw. privaten Lebensbereichs (Stichworte sind hier z.B. Individualisierung, Resignation, Geburtenverweigerung usw.) sich vollzogen hat bzw. gegenwärtig vollzieht, welche Auswirkungen dies für die Situation und die Orientierungen der ostdeutschen Frauen hat, usw. Solche Fragen gehörten auch unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten der Wiedereingliederungsmöglichkeit in das Erwerbsleben untersucht, nicht zuletzt auch deswegen, weil viele Befunde darauf verweisen, daß die völlig anderen Verhaltensmuster und Wertorientierungen angesichts der dominierenden westlichen institutionell-rechtlichen Regulierungsbedingungen (des Arbeitsmarktes, der Familienpolitik usw.) hier spezifische zukünftige Problemlagen befürchten lassen. In diesem Kontext wäre es etwa auch wichtig, anwendungsbezogene Studien über Konzepte zu frauenspezifischen Fort- und Weiterbildungsaktivitäten zu fördern; auf diese Weise könnten konkrete adressatengerichtete Qualifizierungsmaßnahmen entwickelt werden, mit denen arbeitslosen Frauen konkrete Hilfen für ein Sichzurechtfinden auf dem durch westliche Regulierungsmuster geprägten Arbeitsmarkt an die Hand gegeben werden.

DDR-Frauen hatten auch die schlechteren, wenn auch besseren Jobs

Nicht zuletzt sollten im Rahmen derartiger Untersuchungen auch die Bedingungen und Voraussetzungen analysiert werden, unter denen es das DDR-System fertiggebracht hatte, die Frauen so stark, wie dies geschehen ist, in die Arbeitsgesellschaft zu integrieren. Hieraus könnten Erkenntnisse vor allem auch für die Frage gewonnen werden, wie eine Kompatibilität von Frauenbeschäftigung und Kinderbetreuung im westlichen Regulierungssystem der

war auch Resultat der niedrigen Arbeitsproduktivität!

Arbeit hergestellt werden könnte, ein Thema, das gegenwärtig, u.a. als Folge der Diskussion um ein zukünftiges Arbeitsvertragsgesetz, auch in den westlichen Bundesländern wieder an Bedeutung gewonnen hat.

(2) Ein zweites sozialwissenschaftliches Problemfeld der Regulierung der Arbeit stellt in diesem Zusammenhang das arbeitsmarktbezogenen Regulierungssystems selbst dar. Das heißt, es geht hier um die generelle institutionell-rechtliche Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik und die ihr zugrundeliegenden Defizite, die für die beschränkte Effizienz von arbeitsmarktsteuernden Maßnahmen (mit) ursächlich sind. Zu untersuchen wären hier sowohl die dafür relevanten Strukturen und Einflußgrößen rechtlicher und faktischer Art als auch Ansatzpunkte und Alternativen, die sich zur Überwindung verschiedener Schwachstellen anbieten.

Solche Aspekte sind bereits mit Bezug auf die spezifischen ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme angeklungen. Gleichwohl scheint gegenwärtig die deutsche Arbeitsmarktpolitik insgesamt vor der Frage zu stehen, wie mit den anstehenden und zukünftig zu erwartenden Beschäftigungsproblemen wirksamer umgegangen werden kann. Eine Hauptschwäche der Arbeitsmarktpolitik wird darin gesehen, daß sie zu sehr auf die Angebotsseite hin orientiert ist, während die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, insbesondere die personal- und qualifikationsbezogenen Strukturen und Bedärfe in den Unternehmen sehr viel weniger berücksichtigt werden, zumal darüber auch relativ wenig bekannt ist. Kernpunkte solcher Analysen, die einen größeren (und das heißt etwa aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit speziell auch zahlenmäßig genaueren) Einblick in die Nachfrageseite ermöglichen sollten, wären die jeweiligen Belegschaftsstrukturen⁴ und Innovationspotentiale sowie das jeweilige Betriebszeitmanagement, und zwar auch hinsichtlich unterschiedlicher Betriebstypen, was deren jeweiliges Entwicklungsstadium angeht. Hieraus erhofft man sich Rückschlüsse auf die jeweiligen Bedärfe und Bedingungen von Betrieben und Branchen und Hinweise darauf, wie dies in aktiven arbeitsförderpolitischen Maßnahmen, insbesondere in einer Koordination und Kombination mit angebotsseitigen Regulierungsinstrumenten, Berücksichtigung finden könnte.

Eine andere wichtige Anforderung an eine entsprechende Novellierung der gesetzlichen Arbeitsförderung wurde oben bereits mit der Notwendigkeit angesprochen, verstärkt über die beratende und organisierende Unterstützung von Netzwerken auf der kommunal- und regionalpolitischen Schiene (was in Ostdeutschland bereits über die Hälfte der Arbeitsvermittlungsaktivitäten ausmacht), Grundlagen und Anstöße für eine aktivere Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Entsprechend wären auch Erfahrungen aus Analysen zu den wenigen innovativen, im Osten allerdings breit zum Einsatz gekommenen institutionellen Formen von ABS- und Qualifizierungsgesellschaften zu sammeln und unter der Perspektive einer eventuellen Übertragung auf die alten Bundesländer bzw. für die gesamte Arbeitsmarktpolitik auszuwerten. Ähnliches gilt für die in ostdeutschen Wirtschaftsentwicklungsprogrammen als Nuclei für die Bildung oder Erhaltung industrieller Kerne vorgesehenen Management-KGs. Auch die im Kontext unternehmensübergreifender Rationalisierungsstrategien in verschie-

⁴ Dieser Punkt verweist auch auf die generelle Relevanz der bereits oben mit Blick auf die neuen Bundesländer betonten segmentationstheoretischen Fragen.

denen Branchen forcierten Produktionsnetzwerke wären daraufhin zu untersuchen, inwiefern sie als Unterfütterung für solche arbeitsmarktpolitische Bestrebungen dienen könnten. Nicht zuletzt aber sollten auch Analysen zur grundsätzlichen Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z.B. zum Verhältnis von Beschäftigungsgrad und Regulierungswirkung) und zur Eignung der im Osten eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente (wie etwa die spezifischen Mega-ABM-Maßnahmen, die im Rahmen des § 249h AFG verfolgten Bemühungen usw.) durchgeführt werden, um solche Instrumente generell auf ihre Übertragbarkeit ebenso wie auf ihre Unverträglichkeit bezüglich des gesamten deutschen Regulierungssystems zu überprüfen.

Auf dieser genuin institutionell-rechtlichen Ebene angesprochen sind ferner auch grundlegendere Fragen wie etwa die einer effektiveren Verzahnung der für die Steuerung von Arbeit und Arbeitskräfteangebot relevanten Arbeitsmarktpolitik mit den verschiedenen struktur- und industriepolitischen Aktivitäten regionaler oder länderspezifischer Institutionen. Eine Schließung dieser durch die partikuläre Struktur des westdeutschen Regulierungssystems bedingten "institutionellen Lücke" wird für unabdingbar erachtet. Nur dann lassen sich regionale Fehlsteuerungseffekte zielgruppenorientierter Arbeitsfördermaßnahmen effektiv verhindern. Es müßte also zu einer, die jeweiligen institutionellen Strukturen in ihren politikbezogenen und räumlichen Zuständigkeitsbereichen übergreifenden Inangriffnahme beschäftigungsfördernder Maßnahmen kommen, damit die darin liegenden Potentiale im Sinne einer effektiveren Förderpolitik gebündelt und die Gefahren konkurrierender Aktivitäten und sich konterkarierender Ergebnisse zwischen Regionen oder einzelnen Bundesländern vermieden bzw. zumindest gering gehalten werden können.

Ein ebenso wenig geklärter, gegenwärtig aber stark ins Blickfeld gerückter Problemzusammenhang besteht in der Interdependenz von Regulierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialpolitik (ähnliches gilt auch für die Bildungspolitik, wie oben bereits angeklungen ist). Mit dem extrem ausgedehnten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen in Ostdeutschland ist inzwischen für die meisten klar geworden, daß es sich dabei - trotz des Versuchs, einem Teil der Maßnahmen eine investive und/oder qualifikationsfördernde Komponente zu geben - eher um Maßnahmen handelte, die einer sozialpolitischen Absicherung eines zunehmend beschäftigungslosen Teils der Bevölkerung dienen; freilich kann man sich kaum des Eindrucks verschließen, daß damit für viele nur der Übergang in eher vom Sozialrecht geprägte Existenzformen abgedeckt wurde und wird. Damit verbindet sich aber auch ein gesamtgesellschaftliches Problem. Denn diese Entwicklung kann, angesichts offenbar zukünftig nicht auszuschließender weiterer Betriebsstillegungen in Ost und West und dem Auslaufen verschiedener zeitlich befristeter arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insbesondere im Osten, für verschiedene Bevölkerungsgruppen zu einem echten Problem sozialer Absicherung werden, bei dem sich die Sozialhilfe schließlich als letztes Auffangnetz für viele Arbeitslose angesichts der beschäftigungspolitischen Ineffizienz arbeitsmarktpolitischer Regulierung erweist. In dieser Entwicklung scheint sich auch eine Art Verlagerung der Problemwahrnehmung und -bearbeitung von der Arbeitsmarktpolitik hin zur Sozialpolitik abzuzeichnen, die auch die bisherigen Trennlinien und gemeinsamen Bezüge beider Politikbereiche tangieren dürfte.

Angesichts solcher Tendenzen stellt sich die Forschungsfrage, welche Konsequenzen daraus für die wechselseitige Abstimmung beider Politikbereiche unter dem Aspekt der normativ-rechtlichen und finanziellen Regulierung zu ziehen sind. So müßte z.B. untersucht werden, ob und welche Möglichkeiten es gibt, mehr Durchlässigkeit zwischen beiden Systemen auch zugunsten eines Wiedereintritts Betroffener in das Erwerbsleben herzustellen, zumal die strukturellen Veränderungen in Ostdeutschland, wie aber auch generell in Deutschland, doch eindeutig darauf verweisen, daß zukünftig verstärkt auch Arbeitskräftegruppen frühzeitig in soziale Problemlagen geraten können, für die dies bislang unvorstellbar gewesen wäre (Stichwort: Akademiker-Arbeitslosigkeit). Schließlich spielt in diesem Zusammenhang auch die Frage eine Rolle, ob sich aus solchen Entwicklungen nicht bei den Betroffenen Erwartungen, Orientierungen und Blockierungen herausbilden können, die in Form verallgemeinerter Forderungen gegenüber dem Sozialsystem letztlich strukturell auf das Sozialsystem zurückschlagen bzw. zu seiner weiteren Überfrachtung beitragen können.

In einem eher generellen Kontext ist hier nochmals auf Sinn und Risiken eines zweiten Arbeitsmarktes einzugehen, zumal dessen Bewertung gegenwärtig noch sehr umstritten ist, auch wenn, insbesondere unter dem Eindruck steigender Arbeitslosenzahlen, die Notwendigkeit zu Maßnahmen, die in diese Richtung weisen, immer weniger angezweifelt wird. Die Frage lautet also weniger, ob zweiter Arbeitsmarkt, als wie soll dieser aussehen. Um hierauf Antworten zu finden, sind gerade breite Analysen über die bisher identifizierbaren Strukturen und Wechselbeziehungen zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt notwendig. Dabei sollten insbesondere qualitative Forschungsergebnisse zur Praxis atypischer Beschäftigungsverhältnisse, arbeitsmarktpolitisch gestützter Arbeitsverhältnisse und untertariflich praktizierter Beschäftigungsformen mit erhoben und in die wissenschaftliche Betrachtung einbezogen werden. Auf dieser Grundlage wäre zu klären, ob und in welchem Umfang rechtlich normative "Vorkehrungen" zu treffen sind, damit der zweite Arbeitsmarkt seine gesamtgesellschaftliche Funktion erfüllen kann, ohne daß hierdurch legitime Arbeitnehmerrechte beeinträchtigt werden.

Ein für dieses Problemfeld hochrelevantes generelles Problem schließlich hängt mit der an vielen Stellen der Expertise bereits berührten Grundfrage zusammen, wie das Arbeitsvolumen angesichts zunehmender Massenarbeitslosigkeit zukünftig besser verteilt werden kann, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei sind gerade auch Themenstellungen der tarifpolitischen und der unternehmenspolitischen Ebene wesentlich mit angesprochen. Gleichwohl ist hier die Frage zu stellen, inwieweit die dort entwickelten und praktizierten Regulierungsinstrumente für die im arbeitsmarktpolitischen Kontext diskutierten Voraussetzungen und Möglichkeiten eine Rolle spielen; insbesondere geht es auch darum, welche institutionell-rechtlichen Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Normalarbeitsverhältnis im Rahmen dieser Problemstellung berücksichtigt werden müssen (z.B. Arbeits- und Erwerbszeiten als Voraussetzungen für die Berechtigung und die Höhe von finanziellen Ansprüchen, u.v.a.). Die zentrale Frage richtet sich also darauf, wie das bislang relativ strikt geordnete Verhältnis von Arbeit und Nichtarbeit im deutschen Arbeitssystem neu bestimmt und reguliert werden kann, zumal die schon seit Jahrzehnten fragwürdige, gleichwohl nie geänderte Finanzierung von Nichtarbeit (durch Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe u.v.a.) mit all ihren negativen Folgen für die Orientierung und die soziale Posi-

tion der Betroffenen nunmehr in vielen, meist der Tagespolitik geschuldet unausgegorenen, Vorschlägen zur Disposition gestellt wird. Hier kann und soll auf diese Diskussion nicht näher eingegangen werden.

Wesentlich ist jedoch, daß mit der Verteilung von verbleibender Arbeit zwei Intentionen verfolgt werden, zum einen, ~~um~~ neue Arbeitslosigkeit zu vermeiden, zum anderen, ~~um~~ Menschen aus der Arbeitslosigkeit zurückzuholen. Welchen Beitrag Arbeitsmarktpolitik für beide Zielsetzungen leisten kann, wird bislang freilich vorrangig unter dem Blickwinkel der bisherigen Instrumente diskutiert. Hier aber für alle Beteiligten sinnvolle und effektive Regulierungsformen zu finden, stellt die Arbeitsmarktpolitik, ebenso wie die Tarifpolitik, vor erhebliche konzeptuelle Anforderungen. Von daher sind hier grundlegende und die einzelnen arbeitsbezogenen Regulierungsbereiche übergreifende Analysen gefragt, um die Grenzen und Möglichkeiten für eine Weiter- oder Neuentwicklung von arbeitsmarktpolitisch adäquaten Regulierungsmustern zur allgemeinen Gestaltung von Arbeitszeit/Entlohnungsrelationen zu bestimmen, wenn das Verhältnis von Arbeit und Nichtarbeit nicht zum alleinigen Spielball unternehmensindividueller oder konjunktureller Einflüsse werden soll.⁵ In diesem Zusammenhang wäre etwa auch der bereits oben erwähnte thematische Ansatz von Bedeutung, auf der Basis von Untersuchungen zum Zusammenhang von beruflichen und sozialen Strukturen angesichts der durchgängig feststellbaren Erosion des Normalarbeitsverhältnisses⁶ wichtige Rahmenbedingungen und Ansatzpunkte für eine Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren und Möglichkeiten zur neuartigen Gestaltung des Verlaufs von Qualifizierungs- und Erwerbsverläufen zu eruieren. Auf dieser Basis ließen sich dann möglicherweise Alternativen der Neuverteilung von Lebensarbeitszeit bestimmen (etwa hinsichtlich der unterschiedlichen Plazierung arbeitsfreier Arbeitszeitblöcke zur Weiterqualifizierung, zur besseren Erfüllung lebensaltersbedingter Interessen und Bedürfnisse wie z.B. zur Kinderbetreuung usw.), die auch zu einer Entlastung des Angebotsdrucks auf dem Arbeitsmarkt wesentlich beitragen könnten.

(3) Ein drittes Problemfeld der Regulierung der Arbeit richtet sich hier schließlich auf eher allgemeine, die Arbeitsmarktpolitik übergreifende, für ihre Wirksamkeit gleichwohl entscheidende, Fragen hinsichtlich der Steuerung und Koordinierung ökonomischer Makrozusammenhänge, insbesondere im Rahmen der - auch auf institutioneller Ebene - zunehmend engeren internationalen Verflechtung von Wirtschaftsräumen, deren Arbeitssysteme gleichwohl weitgehend nationalspezifisch reguliert sind. Damit werden freilich sehr generelle Fragen aufgeworfen, die über den thematischen Auftrag dieser Expertise weit hinausgehen. Dennoch sollen sie hier kurz angerissen werden, zumal in den Erhebungen deutlich wurde, daß solche Aspekte große Relevanz für die Effizienz von Arbeitsmarktpolitik ebenso wie für eine erfolgreiche Regulierung des Arbeitsmarktes und der Verteilung von Arbeit im

⁵ Hier zeigt sich besonders die oben erwähnte grundsätzliche Problematik zukünftiger Regulierung der Arbeit, wie auf einer allgemeinen Ebene Schutzinteressen der Arbeitnehmer angemessen berücksichtigt werden können und gleichzeitig die angestrebten Flexibilitätsspielräume hinsichtlich einer differenzierteren und durchlässigeren Gestaltung des Verhältnisses von Arbeit und Nichtarbeit erreicht werden kann.

⁶ Wie sie etwa in der Tendenz von der Zweidrittelgesellschaft zur Vierviertel-Gesellschaft zum Ausdruck kommt.

nationalen Kontext haben und von daher in einschlägigen sozialwissenschaftlichen Analysen immer weniger vernachlässigt werden können.

Denn auch die eben angesprochene Thematisierung einer (Um)Verteilung von Arbeit und der Entwicklung geeigneter Konzepte (ebenso wie die vielfältigen, auf anderen Ebenen der Arbeitsregulierung in Gang gekommenen Überlegungen etwa zur Flexibilisierung von Arbeitszeiten, Tarif- oder Arbeitsstrukturen), kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß alle hierzu angestellten wissenschaftlichen und praktischen Anstrengungen letztlich für eine Bewältigung des Problems eines grundsätzlichen Defizits an Arbeitsplätzen nicht ausreichen werden und können; vielmehr kann es sich dabei im Grunde "nur" um eine bessere und die Probleme etwas entschärfende, gleichwohl kurz- und mittelfristig hochwichtige, arbeitsmarkt- und tarifpolitische Mangelverwaltung handeln. Denn die strukturelle Gesamtentwicklung, wie sie mit Verweis auf Lean Management- und Modernisierungsstrategien in den westlichen Industriegesellschaften angekündigt ist, dürfte sich u.a. durch eine stetige Tendenz zur Beschäftigungsreduzierung auszeichnen - und zwar sowohl bei den unqualifizierten wie bei den qualifizierten Arbeitskräftegruppen (Stichworte: Abflachung der Hierarchien, Integration von Funktionsbereichen etc.). Auch dürfte es nach Einschätzung einschlägig befähigter Experten kaum funktionieren, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der gesamten deutschen Industrie mit im Vergleich zu bisher schlechteren Entlohnungs- und Beschäftigungsbedingungen auf Dauer wiederherzustellen und dadurch eine Erhöhung der Gesamtnachfrage nach Arbeitskräften zu bewirken. dadurch.

Die Grundfragen, die sich hier stellen sind vielmehr: Wo und wie lassen sich all jene Arbeitskräfte unterbringen, die im Zuge der weiteren, (systemisch und unternehmensübergreifend orientierten) Rationalisierung, der entsprechenden Modernisierung und Reorganisation der Unternehmens- und Arbeitsstrukturen, der sukzessiven Verlagerung von Teilprozessen der Produktion ins Ausland sowie der noch stärkeren Konzentration auf Schlüsselindustrien und der schließlich auch für die administrativen Bereiche wachsenden Konkurrenz innerhalb der Europäischen Union schließlich ihre Arbeitsplätze verlieren werden? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus, daß die "verbleibenden" produktiven und administrativen Sektoren die ausscheidenden Arbeitskräfte insbesondere angesichts der spezifischen deutschen Altersstruktur mittragen müssen? Diese Fragen verweisen einmal auf die Notwendigkeit wissenschaftlicher Analysen zu politikübergreifenden Anforderungen und Möglichkeiten etwa dahingehend, wie die Tendenzen der Deindustrialisierung (in Gesamtdeutschland) und die dadurch bedingten Probleme mit der Entwicklung des Dienstleistungsbereichs im Hinblick auf sektorale und regionalpolitische Ansätze der Wirtschafts- und Industriepolitik generell verknüpft werden könnten; ferner müßte sich sozialwissenschaftliche Forschung grundsätzlicher mit Voraussetzungen und Lösungswegen für effektive und arbeitsschaffende Innovations- und Investitionsstrategien befassen. Im Rahmen beider Themenstellungen wäre u.a. den Funktionen und Strukturen hierfür relevanter beratender und organisatorischen Netzwerken und Institutionen intensiver nachzugehen.

Zum anderen und vor allem geht es hier aber um das Problem, ob und wie zukünftig neue Institutionen und Formen der Regulierung der Arbeit gefunden werden müssen, die dazu in der Lage sind, hinsichtlich der Vermeidung und Bewältigung von international induzierten

Beschäftigungs- und Arbeitsstrukturierungsproblemen über nationale Grenzen hinweg regulierend zusammenzuwirken. Dabei geht es um sehr viel mehr als z.B. um die bislang eher auf der finanziellen Ebene praktizierten Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Vielmehr wird man angesichts der zunehmenden Verlagerung von Produktionsteilprozessen vor allem in Billiglohnländer, des zunehmenden grenzüberschreitenden Einflusses global operierender Unternehmen (Produktionsvernetzung) und des inzwischen auch freien Verkehrs von Dienstleistungen in der Europäischen Union, so der Hinweis verschiedener Experten, auf Dauer nicht um die internationale Festlegung von generell einzuhaltenden Mindeststandards des Sozialwesens und der Arbeitsbedingungen herumkommen, um die mit solchen Entwicklungen etwa durch Sozial- und Umweltdumping drohenden bzw. bereits spürbaren Folgen für die Beschäftigungssituation auf den nationalen Arbeitsmärkten bzw. die Effizienz der dort eingesetzten Regulierungsinstrumente beherrschen zu können. Jenseits längst praktizierter ökonomisch orientierter Vereinbarungen dürfte dies zusammen mit anderen zunehmend dramatischer werdenden globalen Problemen (wie Migrationsdruck, Standortprobleme, Umweltproblematik) die Bildung - über die Europäische Union hinausreichender - internationaler Regulierungsformen notwendig machen.

Eine wesentliche Rolle dürfte für das Gelingen und die Wirksamkeit solcher Regulierungsformen auch die bereits erwähnte Frage spielen, inwieweit sich Konsens- oder konfliktorientierte Regulierungsprinzipien international durchsetzen bzw. erhalten werden. In diesem Zusammenhang könnten sich Forschungsthemen darauf richten, inwieweit welche einzelbetrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Rationalitäten und Zielsetzungen (etwa hinsichtlich kollektiv regulierter arbeitsmarkt- und tarifpolitischer Rahmenbedingungen) letztendlich im Rahmen global orientierter Managementkonzepte strategieprägende und handlungsleitende Bedeutung entfalten, eine Frage, die auch hier auf die Leerstelle sozialwissenschaftlicher Managementforschung verweist (s. III.4.). Eine andere sozialwissenschaftliche und ökonomische Themenstellung könnte hier der Aufgabe nachgehen, unterschiedliche Strukturen der Arbeitsregulierung marktwirtschaftlicher Systeme hinsichtlich ihres langfristigen Beitrags zur Sicherung von Rentabilitäts- und Produktivitätszielen zu bewerten, etwa durch den Vergleich konsensuell praktizierter deutscher Regulierungsformen (wie etwa tarifpartnerschaftlich orientierte Arbeitsmarktpolitik, kollektive und partizipative Formen der Interessenvertretung, Tarifaufonomie etc.) mit solchen, die ausschließlich auf marktwirtschaftliche oder individuelle Aushandlung von Arbeits- und Leistungsbedingungen setzen.

3. Die Regulierungsebene der industriellen Beziehungen

Problemfelder der Regulierung der Arbeit kommen hier weniger in der mangelnden Effizienz von Regulierungsinstrumenten der tarifpolitischen und der betriebsverfassungsrechtlichen Ebene gegenüber der Bewältigung von Arbeitsproblemen (aufgrund des Beschäftigungsabbaus, Dequalifizierungseffekten, nicht menschengerecht gestalteter Arbeitsstrukturen usw.) zum Ausdruck. Sie zeigen sich zwar auch, sind aber z.T. auch einer von zu optimistischen Erwartungen herrührenden Überschätzung der grundsätzlich möglichen Problemlösungsfähigkeit auf dieser Regulierungsebene geschuldet. Vielmehr liegen die wesentlichen Problemfelder darin, daß sich dem Westen vergleichbare funktionsfähige industrielle Beziehungen in den neuen Bundesländern institutionell-rechtlich nur schwer etablieren und

offensichtlich auf der Ebene der konkreten Verhandlungsstrukturen und -praktiken, den dafür relevanten Handlungsvoraussetzungen und entsprechenden Verhandlungsergebnissen nur unzulänglich herzustellen vermögen. Dabei wird deutlich, daß die Wirksamkeit von Regulierung hier eben ganz entscheidend von der Funktionsweise und Funktionsfähigkeit der jeweiligen Institutionen, Strukturen und Akteure abhängig ist, zumal sich die normativ-rechtliche Regulierung fast ausschließlich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen und Spielräumen der Interessenvertretung und weniger auf die darin vollziehbaren Formen und Inhalte der Interessenauseinandersetzung bzw. entsprechender konkreter Regulierungsinhalte richtet. Das heißt aber auch, daß dort, wo sich solche Institutionen, Strukturen und Akteure nicht oder nur unzureichend herausbilden, industrielle Beziehungen nur unvollkommen herstellen und/oder allenfalls indirekt Einfluß entfalten können. Auch wenn die transformationsbezogene Diskussion vor allem auf die sehr viel größere Spannbreite möglicher Formen industrieller Beziehungen aufmerksam macht (s.u.), so verweisen doch die Einschätzungen und Befunde hierzu zwingend darauf, daß in diesem Kontext seit längerem in den alten Bundesländern diskutierte und auch gegenwärtig sozialwissenschaftlich bearbeitete Problemstellungen der Verbetrieblung von Interessenvertretung ebenso wie der Individualisierung der Belegschaften eine entscheidende Rolle spielen, also grundlegende Fragen nach den strukturellen Voraussetzungen funktionsfähiger Interessenvertretung angesprochen sind. Vom Aspekt der normativ-rechtlichen Regulierung her stellt sich dann die Frage danach, inwieweit die bisherige Regulierung industrieller Beziehungen über Tarifautonomie und Tarifverträge, über Betriebsverfassung und innerbetriebliche Interessenvertretung als Voraussetzung nicht auf (funktionierenden) Strukturen aufsetzt, deren schleppende oder unvollständige Entwicklung in Ostdeutschland zu einer Pluralisierung oder gar Atomisierung der Austauschbeziehungen geführt hat.

Ein Ende dieser Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland ist, wie sich zeigt, (noch) nicht abzusehen. Hieraus Schlußfolgerungen auf die Entwicklungsrichtung und auf die dabei sich herauskristallisierenden Formen zu ziehen, wäre daher noch verfrüht. Dasselbe gilt für die Frage, ob und welche Veränderungen hieraus letztlich für das nunmehr gesamtdeutsche tarifrechtliche und betriebsverfassungsrechtliche Regulierungssystem resultieren werden, insbesondere ob es dadurch zu einer Schwächung des Systems hinsichtlich seines stabilitätsstiftenden Beitrags kommen kann bzw. ob auf normativ-rechtlicher Ebene neuartige Regulierungsformen und -muster erforderlich werden. Spezifische Erscheinungsformen weisen jedenfalls daraufhin, daß das westliche System industrieller Beziehungen hierdurch zumindest spürbar tangiert werden dürfte und zum Teil auch schon bereits manifest betroffen ist.

Von daher wären Problemfelder im Bereich der industriellen Beziehungen, die in der sozialwissenschaftlichen Forschung vergleichsweise intensiver als andere Regulierungsfelder erforscht wurden, zunächst weiterhin hinsichtlich der Entwicklung in den ostdeutschen Branchen und Betrieben und mit Blick auf die Auswirkungen und Zusammenhänge hinsichtlich der Gesamtentwicklung kollektiver Interessenvertretung in Deutschland zu untersuchen. Darüber hinaus aber hätte sich sozialwissenschaftliche Forschung verstärkt allgemeinen Fragen zuzuwenden, die sich insbesondere auf die Entwicklung der strukturellen Voraussetzungen industrieller Beziehungen in der Arbeitnehmerschaft, in den Verbänden und im in-

ternationalen Kontext richten, und die in diesem Zusammenhang relevanten normativ-rechtlichen Implikationen zu betrachten.

(1) Ausgehend von übereinstimmenden ersten Forschungsergebnissen und gegenwärtigen Experteneinschätzungen, daß die Landschaft der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland hoch differenziert bis unübersichtlich ist und im Vergleich zu den alten Bundesländern deutliche Verwerfungen aufweist, stellt sich also weiterhin die Aufgabe, diese Entwicklung auf breiter Ebene zu verfolgen, sich verfestigende Tendenzen frühzeitig zu identifizieren und die dabei zur Geltung kommenden Formen und Einflußfaktoren auf die im Westen bestehenden bzw. in Bewegung geratenen Strukturen zu beziehen und zu beurteilen.

(a) Alle einschlägig arbeitenden Interviewpartner sind einhellig der Meinung, daß das Feld der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland auf Betriebs- und Unternehmensebene eine große Vielfalt an unscharfen Ausprägungen aufweist, die zudem durch überkommene, z.T. auf Kombinatstrukturen rückführbare, Management/Belegschaftskonstellationen und vom Westen grundlegend abweichende Verhaltensmuster und Orientierungen gekennzeichnet sind. Während also im Laufe des bisherigen Transformationsprozesses die aus der DDR-Zeit stammenden Regulierungsstrukturen auch auf dieser Ebene weitgehend zerstört worden sind, läßt die Stabilisierung und Konsolidierung neuer Strukturen industrieller Beziehungen, auch aufgrund der weiterhin unsicheren Zukunft der meisten Unternehmen, noch auf sich warten. Gleichwohl weist die Entwicklung Merkmale auf, die für die Zukunft der industriellen Beziehungen in Deutschland von Bedeutung sein können.

Trotz des vergleichsweise hohen - wenn auch gegenwärtig rückläufigen - gewerkschaftlichen Organisationsgrades in den meisten Betrieben (z.T. noch bis zu 80 %), ist das Verhältnis zwischen Belegschaften und Betriebsräten eher von sachlich-funktionalen Gesichtspunkten und weniger von den Elementen einer echten Interessenvertretung geprägt. Häufig existieren spezielle Beziehungsgefüge zwischen Management und Betriebsrat oder unmittelbar zwischen Management und Belegschaft. Dabei kommen durchgängig Beziehungsmuster zur Wirkung, die sich durch traditionelle Strukturen (z.B. auf kombinatsspezifische Bindungen) auszeichnen wie auch durch die gegenwärtig prekäre Arbeitsmarktlage bedingte hohe Leistungs- und Kooperationsbereitschaft, Unternehmensloyalität und Betriebsbindung (Stichwort: interne Arbeitsmarktstruktur) geprägt sind; Beziehungsmuster, in denen zudem eine fast überall spürbare faktische "Eigentumsorientierung" der Beschäftigten zur Geltung kommt. Auch wenn die Spannbreite industrieller Beziehungen von durch die Montanmitbestimmung geprägten Formen über total kopierte westliche Interessenvertretungsstrukturen, eine Vielfalt von Kooperationsmodellen bis hin zu ausgesprochenem "Manchesterkapitalismus" reicht, so läßt sich das Gros der Beziehungsstrukturen doch ganz wesentlich durch Begriffe wie "Notgemeinschaft", "Überlebenspakt", "Komanagement" oder "Aufbaupartnerschaft" beschreiben. Die kooperative Komponente solcher industrieller Beziehungen kommt ganz besonders, wenn auch sehr differenziert, in den zahlreichen Management-by-out-Betrieben zum Ausdruck. Beziehungsstrukturen werden dort stark dadurch geprägt, daß frühere Kollegen nunmehr als Manager fungieren, sodaß ein weithin einverständliches Verhältnis zwischen Management und Belegschaft herrscht, bei dem der Betriebsrat häufig gewissermaßen "außen vor" bleibt.

Dementsprechend verweisen die gegenwärtigen Erfahrungen auf eine Aufspaltung der Betriebsräte in gewerkschaftsloyale, "gewerkschaftsfeindliche" und einer großen Zahl von gegenüber Belegschaft, Management und Gewerkschaft eher distanziert agierenden betrieblichen Interessenvertretungen. Dabei wird jedoch durchgängig eine im Vergleich zu den alten Bundesländern erheblich schwächere Position der Betriebsräte konstatiert, zum einen, weil viele von seiten der Gewerkschaften wenig Unterstützung erhalten oder wünschen, zum anderen, weil von seiten des Managements auch gezielt in eine solche Richtung gearbeitet wird. Eine wesentliche Rolle spielt hier sicherlich auch, daß sich in vielen Betrieben, in Abweichung zu westlichen Verhältnissen, die Interessenvertretung vorrangig aus Angestellten zusammensetzt. Die Betriebsräte haben damit generell in der Belegschaft eine eher geringe Basis, zumal in den meisten Betrieben nach wie vor keine gewerkschaftlichen Vertrauensleute vorhanden sind.

Insbesondere die Tatsache, daß viele Ostmanager, sehr viel mehr als dies im Westen der Fall sein dürfte, verstärkt auf die Beteiligung der Arbeitnehmer, und zwar nicht nur in den Management-by-out-Betrieben, setzen, trug entscheidend zu dieser Entwicklung bei. Dieser eher partizipative Führungsstil (Einführung von Gruppenarbeit, von Projektgruppen usw.) scheint nach Ansicht der meisten Experten allerdings unter den in Ostdeutschland herrschenden Bedingungen auch leichter realisierbar zu sein; obwohl hieran auch die Betriebsräte beteiligt werden, bewirken solche Beteiligungsstrukturen (deren "partizipative Qualität" freilich fragwürdig ist - s.u.) doch wesentlich, daß deren Position insgesamt im Verhältnis zwischen Management und Belegschaft weniger Gewicht besitzt.

Hinzukommt, daß die Tätigkeit der ostdeutschen Betriebsräte in der Vergangenheit stark auf Fragen des Beschäftigungsabbaus (Sozialpläne usw.), der Unternehmensprivatisierung, der tariflichen Einstufung und Arbeitszeitregelungen konzentriert waren und sie von daher hinsichtlich anderer wichtiger Aktions- und Handlungsfelder der innerbetrieblichen Mitbestimmung wie etwa hinsichtlich des Rationalisierungs- und Arbeitsschutzes, sich wenig einschalten und auch kaum die entsprechenden Kompetenzen entwickeln konnten. Auch diese Bedingungen haben zu ihrer grundsätzlich schwachen Position und ihrem geringen Rückhalt in der Belegschaft beigetragen, was umgekehrt sicherlich auch durch die Erkenntnis bei den Beschäftigten verschärft wurde, daß die Betriebsräte vergleichsweise wenig von dem, was von ihnen erwartet oder erhofft wurde, bewirken konnten.

Die grundsätzliche Schwäche der betrieblichen Interessenvertreter kommt schließlich auch darin zum Ausdruck, daß sie oft nur dort ihren Einfluß zugunsten der vertretenen Belegschaft wirksam geltend machen konnten, wo sie sich auf rechtlich-normativ eindeutig festgelegte Regelungen beziehen konnten. Im Bereich der eher weichen Verhandlungsfelder (Rationalisierungsschutz, Einführung neuer Technologien, Qualifizierung, Partizipation usw.) hingegen wurden und werden sie bislang kaum aktiv, verfügen im allgemeinen über keinerlei Konzepte und sind zudem wenig über die einschlägigen Mitbestimmungsregelungen informiert.

Solche Erfahrungen und Einschätzungen verweisen zwingend auf die Forschungsfrage, welche Bedeutung der Ebene und der Intensität rechtlicher Regulierung innerhalb arbeitsbezogener Austauschbeziehungen zukommen kann bzw. zukommen muß, wenn die realisierten Formen industrieller Beziehungen nicht den Entwicklungsstand haben, wie er in den meisten Bereichen der alten Bundesländer inzwischen erreicht ist. Zugleich ist dem Problem nachzugehen, inwieweit dadurch nicht bereits strukturprägende Effekte in den Orientierungen und Verhaltensmuster der Interessenvertreter ebenso wie der Belegschaften eingetreten sind. Während das Funktionieren kollektiver Interessenauseinandersetzung auf betrieblicher Ebene nach westlichem Regulierungsmuster auch im Rahmen einer grundsätzlichen Konsensorientierung ("Verpflichtung zur vertrauensvollen Zusammenarbeit") die Fähigkeit zu konfliktorientiertem Verhandeln, insbesondere seitens der Betriebsräte, voraussetzt, scheint sich die Konsensorientierung aufgrund der spezifischen Ausgangsvoraussetzungen und der heutigen Situation in Ostdeutschland weitgehend in einer zwangsläufig hohen Kompromißbereitschaft schwacher Betriebsräte niederzuschlagen. Konsens ist hier also weniger das Ergebnis von Verhandlungen über streitige Interessen, als das Resultat geringer Verhandlungsmacht ohnehin durchsetzungsschwacher Interessenvertretungen, zumal auch die Belegschaftsmitglieder selbst von ihren Mitwirkungsrechten (z.B. in der Belegschaft) kaum Gebrauch machen.

Die hier zusammengefaßten Einschätzungen belegen daher eindrucksvoll, daß zumindest für den Osten der Bundesrepublik Deutschland, mittelfristig aber auch für die alten Bundesländer, sozialwissenschaftliche Forschung intensiv der Frage nachgehen mußte, welche prägende Kraft solche Entwicklungen für die Gestaltung und die Funktionsfähigkeit der industriellen Beziehungen auf betrieblicher Ebene entfalten können.

(b) Diese Forschungsfrage stellt sich vor allem für das gesamte System der dualen Interessenvertretung, wenn man die Entwicklungen auf überbetrieblicher Ebene in Ostdeutschland mitbetrachtet. Trotz des, wie gesagt, (noch) hohen Organisationsgrades, nehmen die Beschäftigten in Ostdeutschland bereits seit längerem eine hochdistanzierte Position zu den Gewerkschaften ("Versicherungsinstitutionen") ein. Hierfür mag es verschiedene Gründe geben - etwa in Reaktion auf vergangene, durch totalitäre Strukturen geprägte Erfahrungen, aber auch durch die heutige prekäre Beschäftigungs- und Entlohnungssituation. Ein wichtiger Indikator für dieses distanzierte Verhältnis ist dabei die bereits erwähnte Tatsache, daß in den meisten Unternehmen keine oder nicht genug Vertrauensleute da sind bzw. sich für deren Aufgabe keine Belegschaftsmitglieder bereitfinden, und daß, wie oben gezeigt, zahlreiche Betriebsräte selbst eine distanzierte bis konträre Position zu den Gewerkschaften einnehmen. Zudem bewirken beide in den oben angeführten Kooperationsstrukturen angelegten Orientierungsvarianten, nämlich als Notgemeinschaft zu überleben, oder aber in einer eher unternehmenskulturellen Variante das gemeinsame "An-einem-Strang-ziehen" von Management und Belegschaft, eine Abgrenzung zu den Gewerkschaften, indem man versucht, alle Probleme intern im Betrieb zu bewältigen. Gründe für diese Distanzierung werden u.a. auch im Fehlen an tragfähigen und überzeugenden Konzepten der Gewerkschaften gesehen, die geeignet wären, die spezifischen, vom Westen stark abweichenden Interessen der Beschäftigten, insbesondere aber auch der beschäftigungslosen Arbeitnehmer, aufzunehmen. Gerade die Tatsache, daß inzwischen ein hoher Prozentsatz der organisierten Arbeitskräfte

arbeitslos ist, zeigt, daß hier neue Wege erforderlich wären, um in der Arbeitnehmerschaft Grundlagen für kollektive Interessenvertretung zu schaffen⁷. Eine gleichgerichtete gewerkschaftliche Politik auf Verbands- wie auf Unternehmensebene ist also aufgrund solcher Bedingungen kaum herzustellen.

Zunehmende Fälle von Verbandsflucht, Nichteintritt in Unternehmensverbände oder Ausseren aus der offiziellen Verbandslinie bei den ostdeutschen Unternehmen und Arbeitgebern verweisen aber darauf, daß es auch auf der anderen Seite der industriellen Beziehungen an den notwendigen Voraussetzungen zur Solidarität und zur Solidaritätserzeugung fehlt. Viele Unternehmen suchen ihr Heil in Haustarifen bzw. in einer verbandsfreien Gestaltung der industriellen Beziehungen und der Arbeitsbeziehungen. Auch die jüngsten tarifpolitischen Auseinandersetzungen und die Reaktionen vieler Unternehmer darauf in Ostdeutschland sind ein deutlicher Beleg dafür. Gleichwohl ist gegenwärtig noch nicht abzusehen, inwieweit solche, in der gegenwärtigen Situation verständliche, wenn auch wohl kurzfristige Strategien Schule machen und ob das stabilisierende, für alle Wirtschaftsteilnehmer gleiche Bedingungen schaffende System tarifpolitischer Vereinbarungen dadurch nicht in Frage gestellt wird.

Die Tendenzen auf beiden Seiten der industriellen Beziehungen machen freilich deutlich, daß die im Westen entwickelten Strukturen und Regulierungsmuster der tarifpolitischen Ebene für die Bearbeitung der Probleme in den neuen Bundesländern sich nur sehr begrenzt eignen. Aufgrund dieses Befundes konstatieren die meisten Experten primär negative Konsequenzen für den Aufbau und die Funktionsfähigkeit der industriellen Beziehungen im Vergleich zu den alten Bundesländern. Aufgrund der geschwächten Position der Gewerkschaften und angesichts der weiterhin kritischen Beschäftigungslage besteht nicht nur die Gefahr, daß das System der Tarifautonomie ausgehöhlt wird; in der geringen Einflußnahme der Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene wird auch eine manifeste Verbetrieblichungstendenz gesehen, durch die die Struktur des dualen Interessenvertretungssystems, zumindest einmal, was die ostdeutsche Situation angeht, gefährdet sein kann.

Dabei ist als spezifischen Forschungsproblem festzuhalten, daß der "naturwüchsigen" Deregulierung der industriellen Beziehungen auf tarifpolitischer Ebene eben auch auf der betrieblichen Ebene erkennbare Deregulierungstendenzen entsprechen, indem aufgrund der schwachen Position der Betriebsräte auch dort nur eine begrenzte Berücksichtigung der legitimen Interessen der Arbeitskräfte möglich sein dürfte, worauf die bereits angeführten Befunde wie auch eine zunehmende Tendenz zu untertariflicher Bezahlung, zum Unterlaufen von Arbeitsschutz- und Arbeitnehmerschutzregelungen usw. hindeuten. Die Verbetrieblichungstendenz der Interessenvertretung in Ostdeutschland weist also eine besondere Qualität der Betriebszentrierung industrieller Beziehungen auf.

Ob und inwieweit diese Entwicklung neue Formen des Umgangs innerhalb der Verbände selbst und zwischen den Tarifpartnern induziert bzw. notwendig macht und, ob hierzu Innovationen in den Grundstrukturen der Verbände, in den Inhalten tarifpolitischer Vereinba-

⁷ Indikator dafür sind etwa so ungewöhnliche Überlegungen wie die Teilnahme östlicher Gewerkschaftsgliederungen an Kommunalwahlen.

rungen und in den normativ-rechtlichen Kompetenzen zur Regulierung von Arbeitsverhältnissen (bezüglich Arbeitszeit, Entlohnung, Arbeitsbedingungen usw.) erarbeitet werden können oder müssen, all dies stellt ein weites Feld für Forschung und Wissenschaft ebenso wie für die Praxis dar. Eine auf Ostdeutschland gerichtete Beobachtung und Analyse dieser Entwicklung ist daher sicherlich weiterhin angesagt. Dies gilt vor allem für die Entwicklung der Mitbestimmung der Betriebsräte auf den bislang vernachlässigten Verhandlungsfeldern (wie eben die Einführung neuer Technologien und Partizipationsstrukturen), für eine systematischere und genauere Untersuchung des Verhältnisses zwischen Belegschaft und Betriebsräten (etwa durch Arbeitnehmerbefragungen), für die Funktionsmechanismen innerhalb und zwischen Gesamtbetriebsräten und Konzernbetriebsräten, und schließlich auch für die Relevanz alter und neuer Netzwerke zwischen den Akteuren der industriellen Beziehungen (Stichwort: Berliner Betriebsratsinitiative).

(2) Es ist offensichtlich, daß die Untersuchung derartiger Regulierungsprobleme nicht ohne Bezug zu sozialwissenschaftlichen Analysen des Gesamtsystems industrieller Beziehungen und seiner Entwicklung im gesamten Bundesgebiet erfolgen kann. Die Gründe dafür liegen nicht nur darin, daß die Regulierungsprobleme im Osten auf generelle rechtlich-institutionelle Aspekte der Konstruktion und Praxis industrieller Beziehungen verweisen, oder daß erste Experimente im Umgang mit diesen Problemen (wie z.B. den Einbau von Öffnungsklauseln in Tarifverträge, die arbeitgeberseitige Kündigung westlicher Tarifverträge, ebenso wie die jüngst in Bewegung kommende Diskussion um eine tarifvertragliche Neuverteilung von Arbeitsvolumina) auf die generelle Bedeutung dieser Problematik für die Zukunft der industriellen Beziehungen aufmerksam gemacht hätten. Gerade die Rationalisierungsentwicklung der letzten zehn Jahre (Stichworte: Abnehmer-Zulieferer-Abhängigkeit, Individualisierung der Belegschaftsstrukturen, Segmentation der Arbeitnehmerschaft usw.) im Westen haben dieses Forschungsthema schon seit einiger Zeit in den Vordergrund geschoben. Dabei sind sich die befragten Experten im Gegensatz zur Diagnose der Problemfelder auf dieser Ebene über die Prognose der Entwicklungstendenzen weniger einig. Ob die Stabilität der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland durch den Erhalt eines dominanten konsensorientierten Arbeitsregulierungssystems erhalten bleibt, oder ob die Entwicklungen im Osten und Westen einschließlich der Impulse der Europäischen Union zu ihrer Dereglementierung führen, wird von vielen für offen gehalten, auch wenn ebenso viele der Meinung sind, daß zahlreiche Indikatoren für einen grundsätzlichen Erhalt des Systems sprechen. Unabhängig von bislang noch nicht vorliegenden Ergebnissen aus aktuellen Untersuchungen zu diesem Thema läßt sich jedoch aufgrund der hier erfolgten Erhebungen festhalten: Die Antwort auf diese Frage wird - abgesehen von den konkreten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft - entscheidend davon abhängen, inwieweit die jeweiligen Verbände und Akteure auf tarifpolitischer und betrieblicher Ebene in der Lage sein werden, mit den geschilderten Problemen umzugehen und zu neuen konsensfähigen Regulierungsmustern bereit zu sein. Mit Bezug auf die einzelbetriebliche Ebene wird hier allgemein ein großes Defizit sozialwissenschaftlicher Forschung in der fehlenden Untersuchung von Strukturen, Orientierungen und Verhaltensweisen des Managements gesehen, zumal sich sozialwissenschaftliche Untersuchungen traditionell vorrangig der Betriebsratsseite angenommen haben.

Eine ähnlich wichtige Themenstellung wird in der bislang ebenfalls stark vernachlässigten Analyse der Strukturen und des Funktionierens von Großverbänden gesehen, und zwar dahingehend, inwieweit welche Interessen sowohl von Arbeitskräftegruppen und Unternehmensgruppen im Tarifgeschehen von diesen Verbänden überhaupt erfaßt und vertreten werden. Es stellen sich hier insbesondere Fragen nach der Vertretungslegitimation und der Sicherung von Solidarität im Rahmen industrieller Beziehungsstrukturen. Auf der Seite der Arbeitnehmer gilt dies insbesondere für das Problem, auf welcher Grundlage Gewerkschaften neue klientelmobilisierende Strategien entfalten können und müssen, insbesondere wie die Bedürfnisse und Interessen zunehmend größerer Gruppen von Arbeitslosen oder prekär beschäftigten Arbeitnehmern Berücksichtigung finden können. Differenziertere Untersuchungen über die Fragmentierung der Arbeitnehmerschaft angesichts der Differenzierung von Arbeitsverhältnissen werden hier ebenfalls für erforderlich gehalten, aber auch Untersuchungen darüber, wie die Gewerkschaften mit den konkreten Tendenzen zu betrieblich zentrierter Interessenvertretung und individualisierten Belegschaften umgehen bzw. umgehen können. Aber auch die Strukturen und Mechanismen innerhalb der Unternehmensverbände sind ein altes, wenig durchleuchtetes Forschungsthema. Hier wäre etwa der Frage nachzugehen, wie die Interessen unterschiedlich leistungsfähiger Unternehmen (Groß- versus Klein- und Mittelunternehmen, dominante Großabnehmer versus Zulieferbetriebe usw.) in den jeweiligen Verbänden durchgesetzt bzw. in Einklang gebracht werden können. Eine Forcierung von Korporatismusforschung aus dieser Sicht ist also vonnöten.

Ein weiterer wichtiger Forschungsaspekt könnte sich hier auf das Potential der Verbände beziehen, jenseits ihrer tarifpolitischen und betriebsbezogenen Anstrengungen auf kommunal-, regional- und industriepolitischen Ebene Initiativen zur Bildung und Unterstützung von arbeitsplatzfördernden Netzwerken zu entwickeln, ein Aspekt, der schon seit längerem in der wissenschaftlichen und gewerkschaftspolitischen Diskussion thematisiert wird. In eine ähnliche Richtung zielen Fragen, wie Defizite in den industriellen Beziehungen, die aus veränderten Organisationsstrukturen von Produktions- und Lieferbeziehungen (Verlagerung von Prozessen ins Ausland, internationale Teilebeschaffung, unternehmensübergreifende Produktionsnetzwerke) resultieren und kollektive Interessenvertretung ins Leere laufen lassen. Hier ginge es einmal darum, die Möglichkeiten und Bedingungen branchen- und/oder nationenübergreifender tarifvertraglicher Vereinbarungen intensiver zu klären und entsprechende Regulierungsmodelle zu entwerfen. Zum anderen wären auch innovative Überlegungen zu thematisieren, wie Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene (Stichworte sind: "Euro-Betriebsräte", Interessenvertretung in "faktischen Konzernen") in unternehmensübergreifenden und grenzüberschreitenden Produktions- oder Serviceverbänden gelingen könnte.

Während die Wirksamkeit industrieller Beziehungen, wie der letzte Punkt zeigt, aufgrund unternehmens- und industriestruktureller Entwicklungen in Frage gestellt sein kann, machen doch zahlreiche Entwicklungen in Ostdeutschland eben auch deutlich, daß die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen vielfach auch daran scheitert, daß verschiedene rechtlich geregelte Sachverhalte auch deshalb nicht entsprechend realisiert werden können, weil die Akteure dies aufgrund der ökonomischen Zwänge nicht durchsetzen können, dazu zu selbst nicht in der Lage sind (Durchsetzungsschwäche der Betriebsräte, "kooperative" Arbeitnehmerorientierung) oder weil schlicht die Akteure dazu fehlen (keine Betriebsräte, keine Ver-

trauensleute). Das Regulierungsproblem besteht hier also vor allem darin, daß auf der Ebene der industriellen Beziehungen zugunsten der Arbeitskräfte keine Regulierungsmuster greifen, sodaß rechtlich geregelte Anforderungen möglicherweise entweder nicht umgesetzt werden (z.B. tarifrechtlich adäquate Entlohnung, Geltendmachung von Arbeitnehmerschutzrechten usw.) oder aber gar nicht zustande kommen können. Zwar gibt es auch in den alten Bundesländer weite Bereiche, wo dies in ähnlicher Weise der Fall ist (insbesondere betriebsratslose Betriebe, wie etwa in Kleinbetrieben, im Handel, im Dienstleistungssektor), auf die aber die inzwischen generell erreichten Standards in den industriellen Beziehungen bis zu einem gewissen Grad zumindest indirekt positive Effekte (hinsichtlich des Entlohnungsniveaus, der Mindestregulierung von Arbeitsbeziehungen usw.) bewirken. Gleichwohl stellt sich die Situation der Arbeitnehmer etwa in betriebsratslosen Betrieben sehr viel anders dar; vor allem angesichts der gegenwärtigen ökonomischen Entwicklung dürfte offen sein, inwieweit sich dies nicht hoch negativ für die Rechtsposition der Betroffenen auswirken kann. Auf diesem Gebiet wird ein seit langem schon bestehendes absolutes Dunkelfeld sozialwissenschaftlicher Forschung gesehen, so daß auch seit jeher Unklarheit darüber besteht, ob und inwieweit durch arbeitsrechtliche Regelungen hier eine gewisse Substitution des fehlenden Einflusses industrieller Beziehungen zugunsten der Arbeitnehmer zu erfolgen hätte.

Aus diesen wie aus den oben angesprochenen Forschungsthemen wird deutlich, daß sich der Untersuchungsfokus hier vor allem darauf richtet, inwieweit aus den Regulierungsproblemen auf der Ebene der industriellen Beziehungen, Rückschlüsse darauf zu ziehen sind, ob und wie auf normativ-rechtlicher Ebene Vorkehrungen getroffen oder Alternativen entwickelt werden müssen, damit sich industrielle Beziehungen - im Interesse ihres Beitrags zu einer funktionsfähigen und stabilitätsverleihenden Regulierung des Wirtschafts- und Arbeitssystems - nicht zu Ungunsten verschiedener Arbeitskräftegruppen entwickeln, die von den "üblichen" Formen der kollektiven Interessenvertretung ausgeschlossen sind oder deren Interessen innerhalb dieser faktisch nicht vertreten werden können. Das bedeutet, daß Regulierungsprobleme auf dieser Ebene sehr viel grundlegender aufgearbeitet werden müssen. Angesprochen sind insbesondere Fragen - und hier besteht ein Bezug zu den bereits oben behandelten Problemkomplexen -, ob und mit welcher Konkretion welche Regulierungsmuster und -inhalte auf tarifvertraglicher Ebene festzuschreiben sind und wie gesichert werden kann, daß diese auch auf der individuellen Ebene von Beschäftigungs- und Arbeitsbeziehungen Wirkung entfalten, oder ob dafür normativ-rechtliche Regelungen auf anderen Regulierungsebenen erforderlich sind. Damit sind auch die bereits in anderem Zusammenhang diskutierten Aspekte angesprochen, in welchen Regulierungsformen und mit welcher normativ-rechtlichen Qualität sowohl flexibilitätsöffnende und besitzstandssichernde Sachverhalte (auch im Verhältnis kollektiver Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung versus individueller Arbeitsvertrag) zu kodifizieren sind; dies schließt die Frage nach der Herstellung einer Balance zwischen firmenzentrierten Interessen und den Erfordernissen einer effizienten Tarifautonomie mit ein.

Letztlich ist damit aber auch die grundsätzliche Frage aufgeworfen, inwieweit Probleme der Arbeitsregulierung überhaupt über tarifliche Autonomiestrukturen ausreichend bewältigt werden könnten und welche staatlich-gesetzlichen Rahmenvorgaben oder Interventionen

grundsätzlich notwendig sind. Entsprechende auf die normative Regulierung der Arbeit gerichtete sozialwissenschaftliche Untersuchungen müßten also auch jene Interdependenzen aufhellen, die sich daraus ergeben können, daß Regulierungsprozesse auf tariflicher oder auf Unternehmensebene unmittelbar regulierungsrelevante Probleme und Erfordernisse im sozial- oder arbeitsmarktpolitischen Bereich auslösen, ein Zusammenhang, der wie bereits oben gezeigt, zwar für das gesamte Regulierungssystem mit den alten Bundesländern seit jeher besteht, dessen Strapazierfähigkeit aber dadurch gegenwärtig immer mehr in Frage steht.

4. Die Regulierung betrieblicher Arbeitsstrukturen und Arbeitsbedingungen

Arbeitsregulierung im Betrieb vollzieht sich weitgehend innerhalb des Spielraums, der den Unternehmen hinsichtlich Einsatz und Nutzung von Arbeitskraft sowohl individuell arbeitsvertraglich (hinsichtlich ihrer Direktionsmacht) als auch kollektivrechtlich (hinsichtlich Leistungspolitik, Arbeitsorganisation, technisch-organisatorischer Rahmen usw.) "eingeräumt" ist. Dieser gewissermaßen von normativ-rechtlicher Regulierung freigehaltene Raum wird aber durch die betriebsspezifischen Gegebenheiten, durch Verhaltensmuster und Orientierungen geprägte Entscheidungen und Aktivitäten der Einzelakteure des Managements, der Belegschaft und, sofern vorhanden, der betrieblichen Interessenvertretung strukturiert. Diese sind sozusagen Träger der Regulierung, über die mehr oder weniger indirekt auch die Einflußgrößen des Unternehmensumfeldes, damit also auch das Gros normativ-rechtlicher Regelungen, Wirkung erlangen. Dementsprechend ist der Wirkungszusammenhang zwischen normativer Regulierung der Arbeit und der Struktur und Gestalt von Arbeit und Arbeitsbeziehungen auf der Ebene des einzelnen Betriebs ein sehr vermittelter (sieht man von vergleichsweise direkt ansetzenden Vorgaben insbesondere etwa des Arbeitsschutzes, der Lohntarife usw. ab). Gleichwohl erschöpft sich die Relevanz normativer Regulierung hier nicht in der mehr oder weniger regelgerechten Umsetzung institutioneller, verfahrens- und verhaltensbezogener Regulierungsformen; sie begründet sich vor allem auch darauf, welche Muster und Strukturen der Regulierung sich innerhalb dieses Raumes herausbilden, für die Betroffenen gleichsam normative Kraft entfalten bzw. ob und welche übergeordneten Defizite und Erfordernisse sich dabei infolge inadäquater oder nichtintendierter Regulierungseffekte ergeben. Aus dieser Perspektive sind auch die im folgenden aufgeführten Problemfelder der Regulierung der Arbeit zu verstehen, auch wenn in diesem Zusammenhang die ganze Breite dessen, was Regulierung der Arbeit in einer sozialwissenschaftlichen Sichtweise umfassen kann, mit angesprochen ist und in den zahlreichen Expertenhinweisen auf Forschungsbedarf und Forschungsthemen zum Ausdruck gebracht wurde.⁸

Mit Blick auf den Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern geht es dabei vor allem darum, zu klären, wie betriebsbezogene Regulierung der Arbeit mit den bestehenden, in den Menschen und deren Beziehungsgefügen inkorporierten sozialen Strukturen, Qualifikations- und Handlungspotentialen umgegangen ist bzw. umgeht, Strukturen, die eben nicht einfach ersetzt oder ausgetauscht werden konnten wie die arbeitsrechtlichen Regelungen und

⁸ Dies sind vor allem all Problemstellungen, wie sie im Zusammenhang mit dem gegenwärtig konstatierten Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft verfolgt werden und deren Notwendigkeit der wissenschaftlichen Bearbeitung hier nicht zur Debatte steht.

Institutionen. Zu fragen ist insbesondere nach daraus resultierenden Problemen und Defiziten und inwieweit diese auf Aspekte und Alternativen normativer Regulierung der Arbeit verweisen.

Als wichtige Problemfelder stehen in dem hier interessierenden Zusammenhang verschiedene Defiziten aufgrund organisations- und arbeitsbezogener Strukturen in den ostdeutschen Unternehmen und in den dort vorherrschenden Lohn-/Leistungsorientierungen im Vordergrund, Defiziten, die sowohl ganz spezifische Schwierigkeiten und Hindernisse in der Arbeitsgestaltung und die Notwendigkeit ihrer wissenschaftlichen Aufhellung thematisieren, die aber auch auf generelle Forschungsfragen hinweisen, wie sie in den alten Bundesländern vorrangig im Rahmen sehr viel breiterer arbeits- und industriesoziologischer bzw. arbeitspolitischer Forschungszusammenhänge bearbeitet werden.

(1) Einer weithin geteilten Einschätzung zufolge hat der Transformationsprozeß in den ostdeutschen Unternehmen - den jeweils sehr differenzierten Anpassungsprozessen und industriellen Beziehungsformen entsprechend - zu einem sehr breiten und vielfältigen Spektrum an Personalstrategien und Arbeitsstrukturen geführt, die zudem in Einzelaspekten ganz erhebliche Unterschiede zu westdeutschen Erfahrungen aufweisen können (wenn man z.B. an die sehr viel höhere Schichtbereitschaft der Arbeitnehmer denkt). Solche Strukturen reichen von nach wie vor bestehenden östlichen, dem Taylorisierungsprinzip verpflichteten und/oder durch Kommandostrukturen charakterisierte Formen (insbesondere in den Nochtreuhandbetrieben) über traditionelle westliche, hocharbeitsteilig organisierte Ausprägungen bis hin zu hochschlanken Produktions- und Arbeitsstrukturen, deren Gestaltung den en vogue stehenden "arbeitszentrierten" Konzepten folgt und insbesondere mit partizipativen Formen der Arbeitsorganisation (wie Projektgruppen, Gruppenarbeit usw.) experimentiert, in denen sich denn auch am ehesten "Transformationseffekte" abzeichnen könnten. Diese durch große Vielfalt geprägte Landschaft wird zudem noch durch die unterschiedlichen Ausgangsstrukturen und Entwicklungen in den einzelnen Branchen differenziert, so daß durchaus in bestimmten Bereichen eher taylorisierte Arbeitsformen dominieren, während in anderen Bereichen, insbesondere z. B. im Maschinenbau, die Arbeit sehr viel anders strukturiert sein kann.

Trotz dieses hochdifferenzierten Spektrums ist wohl nicht von der Hand zu weisen, daß sich nach Einschätzung der meisten Experten in vielen Unternehmen eine Tendenz abzeichnet, die eher in Richtung auf höhere Arbeitsteiligkeit, konsequente Durchorganisation der Prozesse, größere Kontrollintensität usw., zumindest im Produktionsbereich, weist. Dies wird durch eine nunmehr zwingendere Ausprägung formal-hierarchischer Beziehungen zwischen Management und Belegschaft und auch eine diesbezüglich offenbar bestehende Neigung der Vorgesetzten verstärkt. Hinter diesem "mainstream" der Arbeitsgestaltung standen und stehen vor allem Leitbilder wie Effektivität, Rationalität, Transparenz und Rentabilität, wie sie von den meisten westlichen Unternehmensberatern und Managern, unterstützt durch die ebenfalls vorwiegend aus westlichen Managerkreisen rekrutierte Treuhandanstalt, transferiert wurden. Sie konzentrierten sich offenbar angesichts der von Politik und Treuhandanstalt gesetzten Privatisierungserfordernisse vorrangig darauf, Personalkapazitäten, soweit sie aus ihrer Sicht den Verkauf oder die baldige Sanierung behinderten, radikal abzubauen und

Organisationsformen zu installieren, die auf die jeweils in den Unternehmen vorhandenen Strukturen und Potentiale wenig Rücksicht nahmen.

Aufgrund solcher, ausgesprochen auf kurzfristige Zielstellungen der Produktivitäts- und Rentabilitätsverbesserung ausgerichteter Strategien blieben in den meisten Betrieben - neben anderen etwa sozialpolitisch bedeutsamen Strukturen wie z.B. der Gesundheitsversorgung, der Kinderbetreuung etc. - als überflüssig betrachteten Abteilungen wie die Forschung und Entwicklung, die Aus- und Weiterbildung, der Rationalisierungsmittelbau usw. auf der Strecke. Dabei handelte es sich jedoch um Bereiche, die alle gerade für die langfristige Entwicklung der meisten Unternehmen angesichts der hohen innovativen und qualifikatorischen Anforderungen im Transformationsprozeß von größter Bedeutung waren. Mit ihnen verknüpfte sich ein Großteil jener Kooperationspotentiale und Sozialkompetenzen, die für die Überwindung von Anpassungsproblemen und die Herstellung moderner arbeitsorganisatorischer Strukturen heute als besonders wichtige Voraussetzungen betrachtet werden. Aber auch "anschlußfähige Potentiale", wie sie gerade im Zusammenhang mit den ehemaligen Brigadestrukturen, einzelnen Formen der "Nestfertigung" oder den informellen Strukturen im "sekundären Apparat" in der Produktionsbelegschaft vermutet und in verschiedenen Untersuchungen belegt werden, wurden im Zuge dieser Umstrukturierungsmaßnahmen weder identifiziert noch arbeitsorganisatorisch berücksichtigt. Im Gegenteil, durch die Favorisierung eher traditioneller Managementkonzepte wurden diese im allgemeinen nicht genutzt und womöglich in vielen Fällen mit der Zerschlagung der vorhandenen Netzwerke und dem Weggang vieler Mitarbeiter zerstört.

Von daher waren aber auch Maßnahmen der Unternehmen zur Einführung von Strukturen, die sich an Lean Production oder Lean Management orientierten, vielfach vorrangig den personalkostensenkenden Effekten und dem personalabbaubedingten Mangel an Schlüssel- und Querschnittsqualifikationen geschuldet⁹, und weniger darauf ausgerichtet, partizipative Strukturen mit dem Ziel echter Arbeitnehmerbeteiligung herzustellen. Dies unterstreichen auch die Hinweise einiger Gesprächspartner, wonach solch schlanke Produktionskonzepte in vielen Betrieben vor allem nur deshalb funktionierten, weil die herkömmlich informellen Strukturen dort noch vorhanden sind und genutzt werden können. Selbst dort, wo grundlegend neue Organisations- und Arbeitsstrukturen mit durchgängig wenig Hierarchieebenen und selbstregulierenden Arbeitsgruppen installiert werden sollten, wie z.B. in den als "Kathedralen in der Wüste" problematisierten Neugründungen von Betrieben, scheinen aufgrund der erhobenen Einschätzungen die praktizierten Formen erheblich von dem abzuweichen, was in der sozialwissenschaftlichen Diskussion unter partizipativen Arbeitsstrukturen verstanden wird.

Angesichts solcher Befunde ist daher die Frage aufzuwerfen, ob die von den Unternehmensberatern und vielen West-Managern praktizierte Transformationspolitik nicht in vielen Betrieben Ansätze für neue, weniger in den Orientierungen der Arbeitskräfte angesiedelte, Modernisierungsblockaden geschaffen haben. Derartige Blockaden könnten durch die Hemmnisse auf der Ebene der Interessenvertretung (s.o.), insbesondere infolge der Unfähigkeit vieler Betriebsräte, auf eine alternative Reorganisation von Arbeitsstrukturen gestaltend hinzuwirken, verstärkt werden. Diese Frage stellt sich umso mehr, als es offensichtlich Erkenntnisse über Unternehmen gibt, deren (zumeist Ost-)Manager in Abweichung von den Vorschlägen und Vorgaben der Beratungsunternehmen andere Wege beschritten haben, indem sie traditionelle Strukturelemente ihrer Betriebe bei der Reorganisation mitberücksichtigt haben, und die so weit mehr Erfolg zu versprechen scheinen. Auch äußern nicht wenige Experten die Vermutung, daß Ostunternehmen aufgrund ihrer Ausgangslage, völlig neue

⁹ Dies wird umso augenfälliger, als im Osten fast überall nur noch mittelgroße Betriebe existieren, in denen verschiedene Funktionsbereiche und Abteilungen eine ausgesprochene Unterbesetzung aufweisen.

Produktions- und Arbeitsstrukturen bilden zu können und dafür offensichtlich in der Arbeitnehmerschaft auch ausreichend große Kooperations- und Leistungsbereitschaft vorzufinden, grundsätzlich den Umweg über die Realisierung traditioneller westdeutscher Organisationskonzepte vermeiden könnten; vielmehr wäre es durchaus möglich, daß sie von vornherein moderne und hochkonkurrenzfähige, ja sogar den gängigen Strukturen in den westdeutschen Unternehmen überlegene und dadurch auf dieses zurückwirkende Regulierungsmuster entwickeln.

Antworten auf diese Fragen zu finden, scheint unter dem Gesichtspunkt der Regulierung der Arbeit schließlich auch deshalb von großer Relevanz, weil hier über die Politik der Treuhandanstalt in den meisten Fällen auf betrieblicher Ebene ein Regulierungseinfluß zur Geltung gekommen ist und noch kommt, über den generellen Konzepten und Orientierungen von Unternehmensberatern und West-Managern sowie ihren konkreten inhaltlichen Reorganisationsvorschlägen gewissermaßen normativ-rechtlicher Charakter verliehen worden ist. Dieser Vorgang wäre hinsichtlich seiner Regulierungsproblematik und -qualität ebenso zu hinterfragen wie daraufhin zu analysieren, welche Potentiale und Vorkehrungen grundsätzlich beim unternehmens- oder nationenübergreifenden Transfer unternehmensgeprägter Regulierungsmuster zugunsten der betroffenen Betriebe und/oder Belegschaften Berücksichtigung zu finden hätten und möglicherweise normativ-rechtlich zu regeln wären.

Ein weiteres Problemfeld auf der betrieblichen Regulierungsebene verbindet sich offenbar mit der in vielen Ostunternehmen bestehenden Spezifik der Belegschaftsstrukturen. Als Folge des extremen, an sozialen Kriterien orientierten Belegschaftsabbaus der ersten Transformationsphase sind die Personalstrukturen in vielen Betrieben ausgesprochen überaltert. Obwohl es sich bei den älteren Arbeitskräften in der Regel um die Leistungsträger der Unternehmen handelt, gibt es Hinweise, daß man sich beim Belegschaftsabbau immer weniger an sozialen Kriterien orientiert. Dennoch findet aber im allgemeinen auch keine Neurekrutierung und keine betriebsinterne Berufsausbildung statt. Als problematisch wird hier auch der Umgang der Unternehmen mit Qualifikation und Qualifikationsstrukturen gesehen, da zum einen die nach der Wende noch vorhandenen Potentiale nicht genutzt worden sind (Rückgang des Qualifikationsniveaus), zum anderen aber auch keine schlüssigen Personalentwicklungskonzepte entwickelt und verfolgt werden. Auf welche Weise der mittel- bis langfristige Bedarf der Betriebe an leistungsfähigen und qualifizierten Arbeitskräften gedeckt werden soll, ist daher für viele Betriebe ein ebenso ungelöstes Problem wie die Notwendigkeit einer belegschaftsgerechten und betrieblich adäquaten Anpassung der Personalstrukturen selbst. Mit Blick auf die Entwicklung in Ostdeutschland könnte sich eine spezielle Untersuchungsfrage darauf richten, inwieweit es in den Bemühungen der Betriebe zur Lösung solcher Schwierigkeiten dazu kommt, daß Schutzregelungen ignoriert oder, etwa durch Betriebsstillegung und Neueinstellung (auch ein im Westen nicht ungewöhnliches Verfahren) unterlaufen werden, und wo die Hindernisse und Ansatzpunkte für das Ingangsetzen von Weiterbildung, Neurekrutierung und/oder Berufsausbildung - durchaus im Zusammenhang mit dem oben angerissenen Qualifizierungsfragestellungen - liegen.

Durchaus als eigenständige Forschungsaufgabe wurde hier von allen Experten die Notwendigkeit zu Untersuchungen unterstrichen, die Aufschluß über jene "anschlußfähigen" oder

"abgreifbaren" Potentiale geben, die in den überkommenen Strukturen der Ostbetriebe vorhanden waren oder noch vorhanden sind. Damit könnte sichergestellt werden, daß im Rahmen der in vielen Betrieben nunmehr angebrochenen "zweiten Sanierungsphase", in der die Betriebe ihre eigenständigen Strukturen ausbilden, derartige Potentiale in den jeweiligen Reorganisationsstrategien in geeigneter Weise (noch) berücksichtigt und integriert werden können. Dabei handelt es sich den Experten zufolge insbesondere um Potentiale, die in der breiten Qualifikation der Facharbeiter und in der "Eigentumsorientierung" vieler Arbeitnehmer liegen, um Fähigkeiten und Kompetenzen zu intensiver aufgabenbezogener und hierarchieübergreifender Kooperation, um Erfahrungen mit KVP-ähnlichen Prozessen des "Erneuerungswesens" oder um insbesondere bei vielen Managern vorgefundene Kompetenzen zu Improvisation und Krisenbewältigung.

Als ein weiteres, eigenständiges, sehr viel stärker unter normativ-rechtlichen Gesichtspunkten zu verfolgendes Thema wurde ferner die Analyse der Strukturen und Entscheidungszusammenhänge der gesamten Treuhandanstalt genannt. Der Einfluß der über die Treuhandpolitik wirksam gewordenen Einflußgrößen und Netzwerke und die vielfältigen in diesem Zusammenhang erfolgten rechtlichen und faktischen, z.T. mit westlichen Regulierungsprinzipien kollidierenden Regulierungsergebnisse (wie z.B. die überbetriebliche Entwicklung einzelbetrieblich verbindlicher Sozialplanrichtlinien) bedarf nach einhelliger Auffassung einer umfassenden und intensiven wissenschaftlichen Aufarbeitung, um Erkenntnisse über Fehlsteuerungen ebenso wie erfolgreiche Ansätze und über die dafür ursächlichen Mechanismen und Strukturen zu gewinnen. Entsprechende Erkenntnisse dürften nicht nur für die gegenwärtig und zukünftig ablaufenden Transformationsprozesse, insbesondere im internationalen Kontext, sondern auch und gerade für die Rolle von Institutionen bei der Regulierung komplexer und eng vernetzter Industriegesellschaften hoch relevant sein.

Als letztes besonders zu erwähnendes Problemfeld sind Regulierungsdefizite zu nennen, die sich im Zuge der Einführung von Lohntarifverträgen in Ostdeutschland ergeben haben. Dabei geht es zum einen um Fragen, die sich mit der Eingruppierung der Beschäftigten verbinden. So haben die dazu durchgeführten Aktivitäten in zahlreichen Betrieben z.B. dazu geführt, daß die Eingruppierungsstruktur nicht ausreichend ausgeglichen ist und nun auf die Belegschaft als Kostenargument zurückschlägt. In vielen Fällen wurden bei der Eingruppierung aber auch die Betriebszugehörigkeitszeiten der Arbeitskräfte nicht angemessen berücksichtigt. Derartige Hinweise, ebenso wie die geringe Anzahl einschlägiger Untersuchungen, zeigen, daß der gesamte Komplex Eingruppierung offensichtlich überhaupt noch sehr intransparent ist, zumal die in den Betrieben durchgeführten Bemühungen vielfach nur zu vorläufigen Ergebnissen geführt haben. Welche Entwicklungen auf diesem Feld inzwischen stattgefunden haben, welche Regulierungs- und Rechtsprobleme dabei auftreten, wäre daher ein wichtiges Forschungsanliegen, könnten sich daraus doch auch Anstöße zu der im Westen ohnehin laufenden Diskussion um neue Eingruppierungs- und Entgeltdifferenzierungsformen ergeben.

Zum anderen wird problematisiert, daß große Teile der erwerbstätigen Bevölkerung in Ostdeutschland zu dem nunmehr nach westlichem Muster geprägten Lohn-/Leistungsverhältnis kein Verständnis entwickeln können. Dies liegt nicht allein an tradierten Orientierungen,

sondern wesentlich auch daran, daß sie auch keine Erfahrungen im Umgang mit konkreten Lohn-/Leistungsrelationen im Betrieb sammeln können. Denn leistungsorientierte Lohnformen werden bislang nur verzögert eingeführt, dominierende Entlohnungsform ist der Zeitlohn ohne leistungsbezogene Elemente. Hinzu kommt vor allem, daß die Hälfte aller Arbeitenden in keinem "richtigen" Arbeitsverhältnis stehen. Der gesamte Komplex Entlohnungssystem und Tarifpolitik in Ostdeutschland ist deshalb ein wichtiges Forschungsthema, wobei insbesondere den möglichen strukturprägenden Effekten solcher über einen längeren Zeitraum praktizierte Entlohnungsformen Aufmerksamkeit zu schenken sein wird, zumal sie in der zukünftigen Gestaltung kollektivrechtlich regulierter Entlohnungssysteme und ihrer Praxis in den neuen Bundesländern bedeutsam werden könnten.

In diesem Zusammenhang ist schließlich auch ein Forschungsaspekt einzuordnen, der sich auf die Frage bezieht, inwieweit angesichts des erheblich geringeren Entlohnungsniveau im Osten und der zunehmend geringeren Aussicht auf eine baldige Angleichung der Löhne nicht verstärkt (gewissermaßen kompensatorisch wirkende) Möglichkeiten zu echten Partizipationsformen zu diskutieren, zu entwickeln und zu erproben wären, insbesondere auch um der gegenwärtigen arbeitsbezogenen Rigidisierungstendenz in vielen ostdeutschen Betrieben entgegenzuwirken. Wichtige Erkenntnisse hierzu ließen sich möglicherweise aus Analysen in den sich durch stark kooperativ geprägte Bedingungen und Strukturen auszeichnenden zahlreichen Management-buy-out-Unternehmen gewinnen. Entsprechende Untersuchungen hätten dabei auch die dafür relevanten formalrechtlichen Rahmenbedingungen sowohl auf der Ebene qualitativer Tarifpolitik wie auch auf der Ebene betriebsverfassungsrechtlicher Mitbestimmung mitzureflektieren.

(2) Die in diesem Problemkomplex angezogenen Problemfelder der Regulierung der Arbeit erfordern zwar durchgängig Untersuchungen, die auf die spezifischen, betrieblichen und branchenbezogenen Realitäten in den neuen Bundesländern orientiert sein müssen. Dennoch lassen sie sich in ihren Grundfragen auch generellen Regulierungsproblemen zuordnen, wie sie sich sowohl in bisherigen Forschungsdefiziten als auch in aktuell gewordenen Problemstellungen und Forschungszusammenhängen in den alten Bundesländern wiederfinden. Solche Problemstellungen wären freilich sehr viel stärker auch auf die damit verbundenen normativ-rechtlichen Regulierungszusammenhänge zu betrachten. Ganz besonders gilt dies für das Problem, daß - wie bereits gesagt - über die Strukturen und das Verhalten des Unternehmensmanagements sowohl in seinen genuin regulierenden Funktionen der Planung, Organisation und Gestaltung von Produktions- und Arbeitsprozessen als auch in seinem Verhältnis zur kollektiven Interessenvertretung wenig bekannt ist. Welche Orientierungen, Leitbilder und Regulierungsvorstellungen die Arbeit der Manager prägen, wie sich diese der ausführenden Arbeit vermittelt und welche Auswirkungen damit für die Arbeit vor Ort verbunden sind, ist ebenso wenig geklärt, wie konkrete Fragen zum Trägheitsverhalten von Managern bei der Übernahme oder Umsetzung alternativer Organisationskonzepte und den dafür ausschlaggebenden Entscheidungsprozessen. Sozialwissenschaftliche Managementforschung wird daher nach einhelliger Meinung sowohl mit Bezug auf Ost- als auch Westunternehmen für dringend erforderlich gehalten; dabei müßte sicherlich auch das Management in anderen Organisationen (wie z.B. bereits oben für die Verbändeforschung gefordert, aber auch z.B. in intermediären Institutionen) zum Untersuchungsgegenstand gemacht werden.

Entsprechende wissenschaftliche Arbeiten sollten sich diesem Thema zum einen in grundlegender Weise (nicht zuletzt auch angesichts der aktuell geführten Diskussion um Subjekt versus Struktur) nähern. Zum anderen müßte sich sozialwissenschaftliche Forschung auch in anwendungsorientierter Perspektive Fragen der Entwicklung von Managementkonzepten, z.B. für ein beteiligungsorientiertes Personalmanagement, widmen (ähnliches gilt etwa für die Integration ganzheitlicher Arbeitsschutzüberlegungen - vgl. unten III. 5.).

Eine spezielle Facette solcher Forschungsarbeiten könnte sich auf die Leitbilder und Orientierungen von Unternehmensberatungen beziehen, zumal die Befunde aus dem ostdeutschen Transformationsprozeß doch deutlich machen, daß zwischen dem Anspruch fortschrittlicher Management- und Organisationskonzepte, wie sie insbesondere im Zuge der Lean-Management-Diskussion vorangetrieben und propagiert werden, und der Mehrheit der in der ostdeutschen Praxis lancierten oder gar aufoktroierten Organisationsvorstellungen eine erhebliche Lücke klafft. Wie bereits erwähnt, orientieren sich letztere doch stark an herkömmlichen tayloristisch und zentralistisch geprägten Arbeitsstrukturen, so daß gerade durchaus vorhandene und für andere Fabrikstrukturen geeignete Potentiale nicht nur nicht genutzt, sondern auch beeinträchtigt werden. Es wäre wichtig zu wissen, welche Faktoren und Mechanismen für diese Lücke ursächlich sind, wie groß diese Lücke in Wirklichkeit ist und wie diese Frage für die alten Bundesländer zu beantworten ist.

Im Zusammenhang mit solchen Problemstellungen sind schließlich auch (wieder) Macht- und Herrschaftsfragen angesprochen, zumal aufgrund der doch in vielen Betrieben - nicht nur im Westen - abzeichnenden Tendenzen dezentraler Organisation und Prozeßverantwortung traditionelle Strukturen in den Betrieben aufbrechen. Dem Umgang verschiedener Funktionsträger mit den dabei veränderten Aufgabenzuschnitten und -zuständigkeiten wäre verstärkt nicht nur Aspekten der Bewußtseins- und Akteursforschung, sondern auch in struktureller Perspektive nachzugehen. Zu untersuchen wären hier vor allem jene Arbeitsstrukturen, die sich "unterhalb" der kollektivrechtlich regulierten industriellen Beziehungen herausbilden, wie etwa innerhalb und zwischen verschiedenen Formen der Projekt- und Gruppenarbeit, in Bereichen also, wo Betriebsräte oft weder genügenden Einblick noch ausreichend Einfluß und Kompetenz besitzen. Entsprechende Analysen wären um so notwendiger, als offensichtlich zunehmend solch neue Arbeitsformen unter Bedingungen installiert werden, die gerade eine unter "echten" Partizipationsgesichtspunkten notwendige diskursive Beteiligung aller Betroffenen nicht zulassen.

Das Erfordernis einer umfassenderen Partizipationsforschung wurde daher von allen einschlägig befaßten Gesprächspartnern betont. Diese müßte sich einmal auf die Identifizierung und Analyse der bereits praktizierten Beteiligungsformen und ihren jeweiligen Realisierungsbedingungen richten. Darüberhinaus hätte sie sich intensiv auch mit der Frage zu beschäftigen, inwieweit solche Beteiligungsformen bestimmter Regulierungsvoraussetzungen auf einer höheren Regulierungsebene bedürfen (etwa in Form zwingender Betriebsvereinbarungen oder tarifvertraglicher Absicherungen), damit den Bedürfnissen der Arbeitnehmer in solchen Arbeitsstrukturen hinsichtlich Gleichbehandlung, ebenso wie hinsichtlich der Gewährleistung ihrer Partizipationsrechte - auch im Interesse der Effizienz solcher Arbeitsformen - ausreichend und verbindlich Rechnung getragen wird. In diesem Kontext käme es

nicht zuletzt auch darauf an, über die bloße Vereinbarung partizipativer Regulierungsmuster hinaus auch Erkenntnisse über geeignete Prozeduren der konsensorientierten Umsetzung und Konfliktregulierung zu entwickeln, damit auch für das konkrete Vorgehen bei der Realisierung solcher Strukturen eine echte Beteiligung aller Akteure gewährleistet und genutzt werden kann.

Der letzte Punkt verweist schließlich - ebenso wie einige andere der in diesem Forschungskomplex angesprochenen Themen - erneut auf die grundsätzliche Notwendigkeit, relevanten Regulierungsmechanismen und Regulierungsmustern auf betrieblicher Ebene auch im internationalen Kontext nachzugehen und zu klären, welche normativ-rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen dabei jeweils zur Geltung kommen und welche Voraussetzungen dafür von Bedeutung sind. Auch wenn es auf diesem Feld bereits eine alte Tradition international vergleichender Untersuchungen gibt (hier ist etwa an die in Schweden entwickelten Formen der Arbeitsstrukturierung und die dafür relevanten spezifischen sozialpartnerschaftlichen Regulierungskonstellationen zu denken), so scheinen solche Arbeiten gegenwärtig noch sehr viel wichtiger zu werden. Gerade die zunehmende Vernetzung von Produktionsstrukturen im Rahmen international operierender Konzerne macht deutlich, daß die Realisierung von Regulierungsmustern auf betrieblicher Ebene zunehmend vor der Frage steht, welche rechtlichen, sozialen und kulturellen Strukturen, Bedingungen und Grenzen dabei Beachtung finden müßten. Es gälte also auch, internationale Partizipationsforschung zu betreiben; hierbei wären insbesondere die industriekulturellen Rahmenbedingungen in ihrer Bedeutung für die Entstehung und Funktionsfähigkeit unterschiedlicher arbeitspolitischer Modelle zu bestimmen und die jeweils normativ-rechtlich und faktisch entscheidenden Grundlagen ihrer Herausbildung und konkreten Umsetzung zu ermitteln.

5. Arbeits- und gesundheitsschutzbezogene Regulierung

Regulierungsprobleme im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes resultieren - sieht man einmal von der Vernachlässigung einzelner Gesundheitsrisiken ab - zum einen daraus, daß hier zwar normativ-rechtlich zahlreiche und vielfältige institutionsbezogene Rahmen- und Verfahrensvorschriften sowie auch viele gestaltungs- und verhaltensorientierte Regelungen existieren, deren konkrete Umsetzung in betriebliche Realität aber entscheidend von den Orientierungen und Aktivitäten verschiedenster Akteure sowie von verschiedenen Hemmnissen, Differenzierungsmechanismen und Interdependenzen im Umsetzungsprozeß abhängt.¹⁰ Zum anderen verbinden sich mit den Regelungen des bestehenden Arbeits- und Gesundheitsschutzsystems jedoch auch unmittelbare Defizite der institutionell-rechtlichen Kodifizierung der Mechanismen und Durchsetzungsformen von Regulierung.¹¹

Die mit beiden Aspekten verbundenen Problemfelder sind schon seit längerem Gegenstand der sozial- und arbeitswissenschaftlichen Forschung in den alten Bundesländern. Offensichtlich lassen sich ihnen aber auch die im Zuge des Systemwechsels und der Etablierung

¹⁰ Hier spielen etwa Interessen, Informationsstand, Kompetenzen und Umsetzungspraktiken ebenso eine Rolle wie unterschiedliche Interpretationsmuster und Konkurrenzen zwischen den Akteuren.

¹¹ Dazu zählen insbesondere Schwächen aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe, Regulierungskonkurrenzen und -lücken, unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade u.v.a.

neuer Arbeitsschutzstrukturen in Ostdeutschland sich herauskristallisierenden Probleme zuzuordnen. Die Einschätzung einer generellen Relevanz der dort vorfindbaren Regulierungsprobleme trifft daher auf dieses Feld in ganz besonderem Maße zu, um so mehr, als solche Problemfelder gegenwärtig sowohl im Rahmen der Vorbereitung eines allgemeinen Arbeitsschutzrahmengesetzes als auch im Kontext der Bemühungen um eine Harmonisierung und Umsetzung des einschlägigen EG-Rechts im Vordergrund stehen. Von daher spielten auch einzelne Gesundheitsgefährdungen, zumindest nicht hinsichtlich eines besonders auffälligen massiven Auftretens in den neuen Bundesländern, in den Hinweisen der auf diesem Feld versierten Gesprächspartner eine geringere Rolle, auch wenn diesbezüglich durchaus gewisse Schwerpunktsetzungen - im Einklang mit einschlägigen Untersuchungsergebnissen - festzustellen waren.¹²

Dennoch sei auch hier auf die besonderen Schwierigkeiten hingewiesen, die im Zuge des Transformationsprozesses in Ostdeutschland für den dortigen Arbeits- und Gesundheitsschutz ergaben: zum einen, weil sich damit durchaus spezifische strukturelle Probleme für die Entwicklung eines effektiven Arbeitsschutzes ergeben könnten, zum anderen aber, weil dadurch die Schwachstellen des bestehenden Systems und seiner praktischen Umsetzung besonders deutlich ins Auge stechen.

(1) Als Grundproblem mit erheblichen Langzeitwirkungen erweist sich offensichtlich, daß durch die Etablierung des westlichen Arbeits- und Gesundheitsschutzsystems früher funktionierende und bewährte Arbeitsschutzstrukturen, wie sie insbesondere in den Betrieben und Kombinat existierten, unmittelbar beseitigt worden sind. Unabhängig davon, daß die konkrete Realisierung von Arbeitsschutzanforderungen gleichwohl in manchen Betrieben der DDR zu wünschen übrig ließ, kam es durch diesen Systemwechsel in den Betrieben vor allem zu einem empfindlichen Verlust an kompetenten Personen und damit an Arbeitsschutzqualifikationen. Dieser Verlust wiegt um so schwerer, als der Arbeitsschutz in der DDR offensichtlich bereits über Strukturen, Instrumente und Qualifikationen verfügte, die von verschiedenen Experten in vielen Punkten für fortschrittlicher erachtet wurden, als jene in den alten Bundesländern; dabei handelt es sich um Voraussetzungen, die gerade für die gegenwärtig hoch thematisierte Entwicklung neuer und moderner Regulierungsstrukturen und -muster im Arbeitsschutz fehlen könnten.

So wurde darauf verwiesen, daß Arbeitsschutzakteure und Arbeitsingenieure aufgrund ihrer disziplinübergreifenden Ausbildung (durch Ingenieure, Arbeitsmediziner, Arbeitspsychologen, mit Arbeitsschutz als Pflichtfach) und aufgrund entsprechender rechtlicher Vorgaben für betriebliche Funktionsträger (Gesundheitsschutzbefähigung bei Konstrukteuren und Meistern, interdisziplinär besetzte Abteilungen der Fabrikplanung, der Sicherheitsinspektion und des Betriebsgesundheitswesens) über Potentiale und Kompetenzen verfügten, die eben für einen ganzheitlichen und integrierten Arbeitsschutz wesentliche Grundlagen darstellten. Insbesondere auch das Instrument des Schutzgütenachweises und seines praktischen Einsatzes hatte erheblich dazu beigetragen; hinsichtlich der Prüfung der Produktqualität von technischen Arbeitsmitteln kam es dadurch zu einer Integration verschiedener Funktionsbe-

¹² Zum Zusammenhang und zur Relevanz von auf einzelne Gesundheitsgefährdungen bezogenen Themenstellungen, wie sie insbesondere im Rahmen des Programms Arbeit und Technik oder in der Arbeitsschutzforschung in sozial- und arbeitswissenschaftlicher Perspektive in vielfältiger Weise verfolgt bzw. als dringlich zu bearbeitende Aufgaben betrachtet werden, kann diese Expertise daher keinerlei Aussagen treffen.

reiche, insbesondere der Qualitätssicherung und der Arbeitssicherung. Derartige Instrumente werden nunmehr nicht mehr eingesetzt (obwohl hier große Affinitäten zu den im Zuge der europäischen Rechtsangleichung erlassenen sicherheitstechnischen Richtlinien zu bestehen scheinen).

Nachdem weitgehend alle diese personellen, qualifikatorischen und instrumentellen Voraussetzungen des alten DDR-Arbeitsschutzes in den Betrieben beseitigt worden sind¹³, wird die Gefahr gesehen, daß in den ostdeutschen Unternehmen die herkömmlichen Strukturen des westlichen Arbeitsschutzes aufgebaut werden. Diese könnten sich aber vielfach als Barrieren für die Entwicklung eines modernen und ganzheitlich orientierten Arbeitsschutzes erweisen könnten, wie er grundsätzlich in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion gefordert wird. Hierauf verweisen auch verschiedene Untersuchungsbefunde, wonach offensichtlich in vielen ostdeutschen Betrieben, angesichts ihrer prekären wirtschaftlichen Situation, der Arbeitsschutz nur noch einen geringen Stellenwert einnimmt und Arbeitsschutzregelungen unterlaufen bzw. ignoriert werden.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, daß auch auf diesem Feld die Unternehmensberater angesichts der ungünstigen Kostenstrukturen und der labilen Zukunft der meisten Betriebe sich offensichtlich nur herkömmlichen Sicherheitskonzepten verpflichtet sahen. Auch die technischen Aufsichtsbeamten im Osten, ähnlich wie die im Westen, werden primär von technizistischen Zielsetzungen geleitet, so daß über die Erfüllung sicherheitstechnischer Mindestanforderungen hinaus vergleichsweise wenig an Arbeitsschutzmaßnahmen abverlangt und realisiert wird; zudem erreicht die Aufsichtstätigkeit der Beamten der Berufsgenossenschaften wie auch der Gewerbeaufsicht ohnehin nur ein sehr geringes Ausmaß.

Zu diesen der Lage in den neuen Bundesländern speziell geschuldeten Problemen kommt erschwerend hinzu, daß bekannte generelle Schwächen des westdeutschen Arbeitsschutzsystems (mit seiner großen Zersplitterung, der Problematik unbestimmter Rechtsbegriffe unterschiedlicher Verbindlichkeiten, Übergangsregelungen, den vieles wieder neu strukturierenden EG-Richtlinien usw.) dieses selbst für die betroffenen Betriebe und Akteure ziemlich undurchschaubar machen, zumal auch keinerlei Transparenz hinsichtlich der jeweils verfügbaren Beratungsmöglichkeiten und Informationsquellen zu bestehen scheint.

Auch wenn im Neuaufbau des Arbeitsschutzes in Ostdeutschland grundsätzlich eine Chance bestünde, dort neuartige und effektivere, den westlichen Betrieben überlegenere Strukturen herzustellen, so ist doch nach Meinung der Experten zu befürchten, daß sich in den ostdeutschen Betrieben eher westlichen Strukturen gleichende Arbeitsschutzformen mit einer vergleichsweise geringeren Sensibilität der Belegschaften wie auch der betrieblichen Funktionsträger für Erfordernisse des Arbeits- und Gesundheitsschutzes etablieren. Ganzheitliche Arbeitsschutzideen voranzubringen, insbesondere früher vorhandene Potentiale dafür zu aktivieren, wird deshalb nur sehr schwer und nur in (Groß-)Betrieben mit günstigen Aus-

¹³ Daß der Wegfall der betrieblichen Gesundheitsschutzstrukturen in der DDR letztlich auch grundlegende Bedeutung für die Umbrüche im Gesundheitssystem der neuen Bundesländer hatte, sei hier nur am Rande vermerkt; solchen Fragen ist im Rahmen anderer sozialwissenschaftlicher Themenstellungen nachzugehen. Damit ist auch der Zusammenhang zur allgemeinen Gesundheitspolitik angesprochen, wie sie ebenfalls in anderen Forschungszusammenhängen untersucht wird, der gleichwohl für die Frage des Arbeitsschutzes eine wichtige Rolle spielt, worauf weiter unten noch näher einzugehen ist.

gangsvoraussetzungen möglich sein. Daran dürfte auch auf längere Zeit die auf den Osten bezogenen einschlägigen Forschungsanstrengungen wenig ändern, mit denen etwa versucht wird, Vorbilder und Modelle für die Umsetzung eines ganzheitlichen integrativen Arbeitsschutzansatzes und dafür geeigneter Kooperationsformen zwischen Groß- bzw. Kleinbetrieben und überbetrieblichen Institutionen zu erarbeiten. In die gleiche Richtung gehen Versuche, spezifische Handlungsmodelle für den Arbeitsschutz in Ostdeutschland sowie eine neue arbeitsschutzbezogene Ausbildung der Aufsichtsbeamten zu konzipieren, um diesen ein anderes Rollenverständnis zu vermitteln, und damit generell die Voraussetzungen für eine effektivere Umsetzung moderner Arbeitsschutzgedanken über Information, Sensibilisierung und wechselseitige Beratung zu schaffen.

Angesichts der eben für die neuen Bundesländer konstatierten Bedenken besteht daher zunächst ein Bedarf zu klären, inwieweit Arbeitsschutzanforderungen überhaupt in ostdeutschen Betrieben eingelöst werden (können). Auf dieser Basis wären dann - über die bereits genannten Bemühungen hinaus Forschungsarbeiten notwendig, die sich auf die Entwicklung und Erprobung neuer Mechanismen der Diffusion und Umsetzung von Arbeitsschutzkenntnissen richten, damit Barrieren, wie sie durch die vollständige Übernahme des westdeutschen Systems, aber auch durch die negative Multiplikatorenrolle vieler Unternehmensberater entstanden sind, überwunden werden können. In diesem Zusammenhang sollte nach Meinung verschiedener Experten gerade auch einzelnen Elementen des DDR-Arbeitsschutzes, wie etwa der Bedeutung des bereits erwähnten Schutzgüternachweises oder Erfahrungen mit der arbeitshygienischen Komplexanalyse, mit arbeitsanalytischen Screening-Instrumenten, mit der Standardarbeitsplatzkarte etc. nachgegangen werden, um auch von daher möglicherweise innovative Hinweise zu erhalten.

(2) Mit solchen Themenstellungen sind bereits generelle Forschungsfragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes angesprochen, wie sie in den alten Bundesländern seit längerem diskutiert werden und in jüngerer Zeit wieder stark in den Vordergrund getreten sind. Sie richten sich einmal auf die - durch welche Defizite in der rechtlichen Kodifizierung oder in der praktischen Realisierung des Arbeitsschutzes auch immer bedingten, hier nicht näher auszuführenden - Vernachlässigung oder Nichtberücksichtigung arbeitsbedingter gesundheitlicher Gefährdungen und Beeinträchtigungen. Zum anderen, und hier scheint gegenwärtig das Schwergewicht zu liegen, richten sie sich auf das Problem der Umsetzung und Erweiterung von Gesundheitsschutzstrukturen und -praktiken innerhalb und außerhalb der Unternehmen; dies wird ebenfalls schon seit langem thematisiert, durch die Entwicklungen in der EG aber besonders stark forciert. In beiden Problemfeldern stellt sich in spezifischer Weise die Frage nach geeigneten institutionellen und normativ-rechtlichen Regulierungsformen. Schließlich wird auch noch auf jene Forschungsfragen gesondert einzugehen sein, mit denen übergreifendere Zusammenhänge des Gesundheitsschutzes thematisiert werden und sich weitergehendere Anforderungen an eine arbeitsschutzbezogene Gestaltung von Arbeitsstrukturen und Arbeitsbedingungen verbinden.

(a) Mit Blick auf die Vernachlässigung bestimmter Gesundheitsrisiken durch den gegenwärtig praktizierten gesetzlichen Arbeitsschutz wurden, über die speziell für Ostdeutschland genannten Themenstellungen hinaus, als generelle Forschungsaufgaben besonders herausge-

stellt: Nach wie vor unbefriedigend untersucht und geklärt ist der Bereich der sog. kombinierten Belastungen, also die Erforschung komplexer (Wechsel-)Wirkungen zwischen den Einflußgrößen am Arbeitsplatz, aus der Arbeitsumwelt und der Arbeitsorganisation, insbesondere auch was die hier besonders bedeutsamen arbeitspsychologischen Zusammenhänge angeht. Dasselbe gilt für den Umgang des Arbeitsschutzes mit dem Phänomen der arbeitsbedingten Erkrankungen, deren Bekämpfung erheblich unter dem Problem der Ursachenkomplexität und Langzeitwirkung und der damit verbundenen Analyse- und Nachweis-schwierigkeiten leidet. Hier besteht nach wie vor erheblicher Bedarf an sozial- und arbeitswissenschaftlichen Untersuchungen dahingehend, wie man mit diesem Problem unter Regulierungsgesichtspunkten in der Perspektive einer frühen Ursachenidentifizierung und wirksamen Gefährdungsprävention umgehen müßte.

Wichtige Grundlagen für solche Forschungszielsetzungen könnten konzeptuelle und praxisbezogene Arbeiten liefern, mit denen Bedingungen und Instrumente für die komplexe und systematische Auswertung von arbeitsschutzrelevanten Ereignissen im Betrieb möglich würde. Ferner wäre es notwendig, auf der Basis insbesondere im Zusammenhang mit der Handlungsregulationstheorie gebildeter Tätigkeitsbewertungssysteme¹⁴ und den dabei gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen für die konkrete Anwendung geeignete Analyseinstrumente zu konzipieren; dabei müßten bislang zu wenig berücksichtigte organisationsbezogene Aspekte (insbesondere auch hinsichtlich hierarchie- oder kooperationsbezogener Elemente) verstärkt einbezogen werden. Vor allem wird es für notwendig gehalten, solche Instrumente für einen breiteren Einsatz im Betrieb (insbesondere auch für Nichtpsychologen) handhabbar zu machen (etwa als einzelne Analysemodule oder in Form von Software-Programmen) zu machen.

Als weitere Forschungsaufgabe wurde hier die Entwicklung gestaltungsbezogener Belastungs- und Beanspruchungskonzepte genannt, damit Fabrikplanern und Arbeitsingenieuren geeignete Gestaltungshilfen an die Hand gegeben werden können, zumal gerade in der Verknüpfung von Analyse und gestaltender Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse noch die größten Schwachstellen gesehen werden. Ferner sollte die Entwicklung von Analyse- und Gestaltungsinstrumenten aber auch unter besonderen Anwendungsgesichtspunkten vorangetrieben werden. Als Beispiele wurde hier auf Bemühungen verwiesen, solche Instrumente für zu einem für die Praxis des berufsgenossenschaftlichen Arbeitsschutzes geeigneten Bewertungssystems für psychisch-mentale Belastungen fortzuentwickeln oder sie mit Instrumenten der Risikobewertung zu integrieren.

Aber auch die Risikobewertung selbst stellt eine offensichtlich nach wie vor unbewältigte Forschungsaufgabe dar, werden durch den Arbeitsschutz doch in vielfältiger Weise Anforderungen zur Risikobestimmung aufgestellt, während es generell an Lösungsmustern mangelt, wie die Risiken realiter abzuschätzen und zu bewerten sind. Eine ähnliche Problematik stellt sich für die arbeitsschutzrechtliche Aufstellung von Grenzwerten, weil einerseits den Betrieben kaum geeignete Verfahren zum Umgang mit solchen Grenzwerten zur Verfügung

¹⁴ Entsprechende Arbeiten können gerade in der DDR auf eine Tradition intensiver Fortentwicklung und Erprobung zurückblicken, auch wenn durch solche Instrumente in der betrieblichen Realität wenig bewirkt worden ist.

stehen, andererseits die Praxis gezeigt hat, daß es dadurch auch zu sehr beschränkten und zum Teil sogar kontraproduktiven Effekten kommen kann, zumal auf diese Weise kaum Verbesserungen jenseits der Grenzwerte in Gang gesetzt werden.

(b) Wesentliche Problemstellungen und entsprechende Forschungsaufgaben wurden, und die einschlägige Diskussion bestätigt es, vor allem im Bereich der strukturellen Umgestaltung und Differenzierung der Vorgehensweisen gesehen, um zu einer effektiveren und breiteren Umsetzung von Arbeitsschutzanforderungen und -erkenntnissen zu gelangen. Hierfür spielen die Impulse und in gewisser Weise auch der normativ-rechtliche Druck der EG-Rechtsangleichung eine wichtige Rolle. Dadurch wird offensichtlich notwendig, bestimmte Strukturen des deutschen Arbeitsschutzes, der seit längerer Zeit praktisch kaum institutionelle und rechtliche Veränderungen erfahren hat, zu erweitern bzw. zu ergänzen. Dazu zählt z.B. die Ausdehnung des Arbeitsschutzes auf jene Arbeitsbereiche, die bislang von ihm ausgenommen waren (wie z.B. Teile im kleinbetrieblichen Bereich oder im Öffentlichen Dienst usw.). Wesentlich ist vor allem der in der Rahmenrichtlinie der EG festgehaltene breite Arbeitsschutzbegriff, durch den zukünftig der betriebliche Arbeitsschutz stärker auf seine präventiven Aufgaben verpflichtet werden dürfte; dazu gehört die Festlegung umfassender Arbeitgeber- (und Arbeitnehmer-) Pflichten ebenso wie auch inhaltliche Erweiterungen bezüglich des, bislang zumindest in den Arbeitsschutzvorschriften und in der konkreten Praxis weitgehend ignorierten, Sachverhalts psychisch-mentaler Belastungen und Gesundheitsgefährdungen. Aufgrund dessen wird für den Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ein erheblicher Forschungs- und Handlungsbedarf gesehen.

Dieser erschöpft sich also nicht nur in der Erarbeitung und Diskussion regulierungsrelevanter Möglichkeiten und Vorschläge im Zuge der Umsetzung der EG-Richtlinien in nationales Recht, insbesondere etwa der Vorbereitung des Arbeitsschutz-Rahmengesetzes und anderer Vorschriften auf gesetzlicher und berufsgenossenschaftlicher Ebene. Jenseits dieser vor allem die normativ-rechtliche Seite der Regulierung von Arbeitsschutz berührenden Aspekte, besteht Forschungsbedarf vor allem hinsichtlich der Frage: Welche Anstrengungen müssen unternommen werden, um die institutionellen, qualifikations- und orientierungsbezogenen Voraussetzungen zu schaffen, damit der mit dem EG-Recht offensichtlich forcierte Anspruch auf einen umfassenden, als "ganzheitlich, präventiv und integriert" zu verstehenden Arbeits- und Gesundheitsschutz innerhalb der konkreten Formen, Institutionen und der Praxis des bestehenden Arbeitsschutzsystems verwirklicht werden kann? Dabei käme es insbesondere darauf, die Vermeidung gesundheitlicher Gefährdungen und Beeinträchtigungen durch die Gestaltung von Arbeitsplatz, Arbeitsstrukturen und Arbeitsorganisation zu forcieren. Damit ist für den Arbeitsschutz im Grunde das gesamte Spektrum sozial- und arbeitswissenschaftlicher Gestaltungserkenntnisse angesprochen. Ein wichtiges Forschungsthema wurde in diesem Zusammenhang von mehreren Experten z.B. in der Frage gesehen, wie angesichts der zu erwartenden Überalterung der Belegschaften zukünftig altersgerechte Arbeitsplätze und Arbeitsstrukturen auszusehen hätten, eine Frage, die wie viele andere in diesem Kontext auch unmittelbar den Präventivauftrag des Arbeitsschutzes berührt.

Inwieweit derartige Gestaltungsaspekte zukünftig im Arbeitsschutz eine Rolle spielen werden, ist gegenwärtig freilich vor allem deshalb noch fraglich, weil Fragen der Arbeitsorga-

nisation sowohl für den gesetzlichen Arbeitsschutz wie auch für die gewerkschaftliche und die innerbetriebliche Interessenvertretung weitgehend ausgegrenzt waren bzw. nur sehr begrenzt beeinflusst werden konnten. Nicht von ungefähr werden daher in der sozial- und arbeitswissenschaftlichen Diskussion zentrale Ansatzpunkte für einen fortschrittlichen und gestaltungsbezogenen Arbeits- und Gesundheitsschutz vor allem im autonomen und freiwilligen Bereich des Arbeitsschutzes auf betrieblicher Ebene und bei den Instanzen des außerbetrieblichen Arbeitsschutzes insbesondere auf der Qualifizierungs- und Beratungsschiene gesehen. Hierüber vermittelt wäre dann moderneren inhaltlichen Arbeitsschutzanforderungen in der betrieblichen Realität Geltung zu verschaffen. Regulierungsfragen konzentrieren sich in diesem Zusammenhang daher vor allem auf die institutionelle Form und Qualität der in diesem Bereich entwickelten Muster und Strukturen, die etwa in Form von betrieblichen oder institutionenübergreifenden Vereinbarungen durchaus einen hohen Grad an Verbindlichkeit erhalten könnten.

Notwendig sind hier einmal Untersuchungen und Vorhaben, die sich mit dem Transfer von Arbeitsschutzkenntnissen und -modellen generell befassen und dabei neue Wege einschlagen, wie z.B. betriebsstrategisch ausgerichtete Konzepte von Großunternehmen mit interdisziplinärer Besetzung der Arbeitsschutzinstanzen oder sog. "Frühwarnsysteme" zur antizipativen Identifizierung von Belastungen und arbeitsbedingten Gesundheitsrisiken. Dazu gehören ferner Konzepte, die auf die Entwicklung und den Aufbau von Kooperationsbeziehungen und Netzwerken zwischen allen Beteiligten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie mit für die Arbeitsgestaltung relevanten Akteuren abzielen, um bestehende Informations- und Verständigungsbarrieren ebenso wie rechtlich und fachdisziplinbedingte Abgrenzungen und Abschottungen zu überwinden und dadurch die Möglichkeiten für innovative und kooperative Umsetzungsformen zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurde nicht selten auf Elemente des früheren DDR-Arbeitsschutzes verwiesen, in denen - wie oben angesprochen - disziplinübergreifende und ganzheitlich geprägte Muster des Arbeitsschutzes zum Teil bereits Realität waren. Derartige Kooperationsbeziehungen und Netzwerke befinden sich in der Bundesrepublik offensichtlich erst im Experimentierstadium, weshalb hierauf bezogene konzeptuelle und begleitende Analysen sicher besonders fruchtbar sein könnten. Mit zu untersuchen wären hier auch Ansätze, die aus einer Verknüpfung des Arbeitsschutzes mit bisher in anderen gesundheitspolitischen Kontexten operierenden Institutionen erwachsen, wie etwa der Krankenkassen, die aufgrund ihrer neuen verhältnispräventiven Aufgabenstellung ohnehin verstärkt zu einem Zusammenwirken mit den Arbeitsschutzinstitutionen aufgerufen sind.

Generell steht der betriebliche wie der überbetriebliche Arbeitsschutz offensichtlich nach allgemeiner Einschätzung vor einer grundlegenden Reformphase. Die Analyse und Bestimmung der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen zur Herstellung und kontinuierlichen Effektivierung eines durch Ganzheitlichkeit, Prävention und Integration geprägten Arbeitsschutzes stellt deshalb ein weites Forschungsfeld dar, aus dem sich wegen der Reorganisation der bisher solchen Konzepten eher entgegenstehenden, vorrangig durch partikulares und punktuelles Vorgehen gekennzeichneten Arbeitsschutzpraxis vielfältige und langfristig zu bearbeitende Forschungsaufgaben ergeben dürften. Gerade die aus dem Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern abzuleitenden generellen Regulierungsprobleme ma-

chen dabei besonders deutlich, daß hierzu ein enormer Forschungs- und Entwicklungsaufwand notwendig sein wird, zumal auch die bisherigen institutionellen Voraussetzungen hierfür nach wie vor und wohl auf absehbare Zeit eher ungünstig zu sein scheinen. So etwa findet trotz aller bislang durchgeführter disziplinübergreifender Forschungsprojekte nach wie vor vergleichsweise wenig interdisziplinäre Kooperation und wechselseitige Rezeption und Anerkennung von Untersuchungsergebnissen zwischen den einzelnen Fachdisziplinen statt. An den Hochschulen hat der integrierte Arbeitsschutz bislang noch wenig Resonanz hinsichtlich der Einrichtung von Lehrstühlen, der Verankerung in den Ausbildungsbestandteilen oder in Form von Forschungsvorhaben gefunden. Auch die jetzt erst pilothaft anlaufenden Experimente, den Gedanken eines solchen modernen Arbeitsschutzes in die Ausbildung z.B. der technischen Aufsichtsbeamten zu verankern, machen deutlich, daß auf diesem Sektor noch große Defizite bestehen. Es ist daher davon auszugehen, daß sämtliche Forschungs- und Umsetzungsanstrengungen im Arbeitsschutz auch eine erhebliche qualifizierungsbezogene Unterfütterung auf allen Ebenen erfordern.

Die Tatsache, daß offensichtlich nahezu alle Überlegungen zu einer Modernisierung des Arbeitsschutzes vorrangig jenseits normativ-rechtlicher Regulierungsformen angestellt werden, macht gleichwohl deutlich, daß auch die Frage, in welchem Ausmaß für das Voranbringen des Arbeitsschutzes nicht auch institutionelle und rechtliche Veränderungen und Absicherungen notwendig sein werden - und zwar über eine rein formalrechtliche Übersetzung von EG-Anforderungen in nationale Vorschriften hinaus - als ein wichtiges Regulierungsproblem zu untersuchen wäre; dies gilt um so mehr, als auch verschiedene der in die Diskussion eingebrachten Ansätze einer grundlegenden institutionellen Festlegung bedürfen.

(c) Nicht zuletzt soll hier speziell auf einige, in den vergangenen Themenstellungen zum Teil mit angesprochenen, gleichwohl in verschiedener Hinsicht über sie hinausweisenden Forschungsfragen eingegangen werden, die für das von allen Seiten angestrebte Voranbringen des Arbeitsschutzes in Zukunft grundlegende Bedeutung haben dürften. Zu nennen sind hier vor allem Überlegungen, wie sie in den vergangenen Jahren unter dem Thema "Gesundheitsförderung" und "Public Health" diskutiert und entwickelt wurden. Ausgehend von der Erkenntnis, daß normativ-rechtliche Regulierung zwar entscheidende Voraussetzungen und Weichenstellungen für einen modernen und wirksamen Arbeitsschutz schaffen kann und auch muß, daß dies aber für seine konkrete Herstellung im Betrieb nicht ausreicht, betonen die in diesem Kontext entwickelten Ansätze die Notwendigkeit, daß eine Umsetzung gesundheitsförderlicher Vorstellungen sich, neben anderen Wirkungsbereichen, auch in einer der Gesundheit zuträglichen gezielten Gestaltung von Technik, Arbeitsorganisation und Arbeitsablauf im Betrieb wiederfinden muß. Dies kann jedoch nur durch eine entsprechende Erweiterung der Kompetenzen und einem Bewußtseinswandel dahingehend gelingen, daß Gesundheit von allen Beteiligten als ein wichtiger Produktionsfaktor begriffen wird. Erforderlich ist hierfür die aktive Partizipation der unmittelbar Betroffenen im Betrieb (Stichwort: Gesundheitszirkel - vgl. dazu oben III.4.) ebenso wie die Einbindung aller, nicht nur der mit konkreten Arbeitsschutzmaßnahmen befaßten, Funktionsträger im Betrieb. Thematisiert wird damit also nicht nur ein Zusammenwirken aller in der Gesundheitspolitik agierender Institutionen, sondern auch ein interdisziplinäres und abteilungsübergreifendes

Zusammenwirken innerhalb der Betriebe und der Unternehmen (z.B. auch hinsichtlich integrierter Vorgehensweisen zwischen verschiedenen Funktionsbereichen wie Arbeitsschutz, Qualitätssicherung, Beschaffungswesen). Gesundheitsförderung muß dazu entweder in einem erweiterten Arbeitsschutz aufgehen oder als eigener Aufgaben- und Verantwortungsbereich zum integralen Bestandteil von Management-Konzepten werden, wodurch auch auf diesem Feld der Bogen zur Managementforschung zu schlagen ist. Derartige über den bestehenden Arbeitsschutz zum Teil sehr weit hinausreichenden Vorstellungen bedürfen zu ihrer Realisierung freilich einer insbesondere interdisziplinär zu verfolgenden Erweiterung der wissenschaftlichen Grundlagen über die Wechselwirkungen zwischen Handlungsspielräumen, Qualifikation, Gesundheit usw. und über mögliche Muster ihrer konkreten Berücksichtigung im Betrieb. Entsprechende Forschungsschwerpunkte erfordern entsprechend ein breites und möglichst viele einschlägige Disziplinen einbeziehendes Vorgehen. Hier käme es auch auf eine verstärkte Verankerung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisinteressen und Analysen an, zumal sich gezeigt hat, daß zahlreiche einschlägige Erkenntnisse zu arbeitsstruktur- und arbeitsprozeßbedingten gesundheitsrelevanten Problemen von den im Arbeitsschutz aktiven Praktikern, ebenso wie von anderen Fachdisziplinen, vielfach nicht zur Kenntnis genommen werden oder sich in einer folgenlosen Rezeption erschöpfen, ein Problem, das allerdings im Verhältnis zwischen allen Fachdisziplinen zu bestehen scheint.

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang aber auch Forschungsbemühungen, die über die Entwicklung von Verfahren zu einer erweiterten Wirtschaftlichkeitsberechnung eine kostenbewußtere Betrachtung von betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gesundheitsschutz- versus Arbeitsschutzkosten ermöglichen sollen. Damit könnte auch für das Management ein anderer und leichter Zugang zu gesundheitsförderlicher Arbeitsgestaltung als Investitionserfordernis geschaffen werden. Die Entwicklung entsprechender Instrumente wäre angesichts der in Westeuropa vorherrschenden stark durch ausschließlichen Kostenbezug und durch Kurzfristigkeit geprägten Orientierungen im Management von hoher Bedeutung. Dabei geht es nicht nur darum, zu zeigen, daß Arbeitsschutzmaßnahmen sich auch rechnen, sondern daß Gesundheit als Produktionsfaktor, insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive, auch ein wesentlicher Grund für Investitionen darstellen kann, die unter Amortisationsgesichtspunkten zu günstigeren Ergebnissen führen können als die bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen kurzfristig notwendigen kostenträchtigen Arbeitsschutz-, Umsetzungs-, Qualifizierungs- und Rekrutierungsmaßnahmen.

Ein spezifischer Forschungsaspekt, der ebenfalls mit über den bisherigen Arbeitsschutz hinausreichenden Analyseperspektiven verbunden ist, bezieht sich darauf, daß sich mit der inzwischen auf breiter Ebene vollziehenden Reorganisation der Arbeitsstrukturen im Zuge von Lean-Production- und Lean-Management-Strategien offensichtlich neue und/oder verschärfte Beanspruchungen und Belastungen verbinden. Über deren gesundheitsrelevante Konsequenzen, insbesondere langfristige Perspektive, liegen bislang weder Untersuchungen noch konkrete Erfahrungen aus der Praxis vor. Hier besteht offensichtlich ein enormer Orientierungsbedarf auf seiten der Arbeitsschützer, der Gewerkschaften und Betriebsräte; aber auch auf seiten der betrieblichen Planer dürfte ein hohes Interesse daran bestehen, mehr über die Vor- und Nachteile solcher Modelle zu wissen, zumal über die letztlich Gesamteffizienz solcher Neuerungen gegenwärtig doch noch erhebliche Unsicherheit besteht.

Eine andere, über die bloße Betrachtung von Arbeits- und Gesundheitsschutzaspekten hinausweisende Frage bezieht sich auf Zusammenhänge, die aus den zusammenwirkenden Belastungen der Arbeitskräfte im Betrieb und im Privatbereich resultieren. Solche Untersuchungen (die möglicherweise auch zu einer erweiterten Tätigkeitsanalyse führen müßten) etwa zur Ermittlung der "Total Work Load" von Beschäftigten oder zur Analyse aller damit verbundenen Gesundheitskosten, könnte wichtige Erkenntnisse über sich ergänzende, potenzierende oder überlagernde Gefährdungsmechanismen liefern; hier wären insbesondere auch Berührungspunkte zur Zeitbudgetforschung zu berücksichtigen. Auch aus solchen Forschungsarbeiten könnten sich schließlich wichtige Hinweise und Ansatzpunkte dafür ergeben, wie die Strukturierung und Regulierung von Erwerbsarbeit im Verhältnis zur Reproduktionsarbeit unter alternativen gesundheitsförderlichen Gesichtspunkten möglicherweise zu bewerkstelligen wäre.

IV. Hinweise auf forschungsstrukturelle Probleme und Erfordernisse

Betrachtet man die Vielfalt, Komplexität und Dimension der Problemfelder der Regulierung von Arbeit, so gewinnt man den Eindruck, daß die Suche nach Antworten auf Fragen nach der "Zukunft der Arbeit", wie etwa nach dem Ende der Arbeitsteilung oder nach den Entwicklungsperspektiven von Arbeit, wie sie vor ca. zehn Jahren thematisiert und in verschiedenen Untersuchungszusammenhängen verfolgt wurden, erst jetzt richtig beginnt. Die bislang erfolgte Forschung und Diskussion hat zwar vielfältige Tendenzen und Zusammenhänge des Strukturwandels von Arbeit identifiziert und in seiner Relevanz einzuschätzen versucht. Die Strukturen und Probleme der Arbeitsgesellschaft haben sich mittlerweile aber offensichtlich so dynamisch und vielfältig und zu einer derartigen Virulenz entwickelt, daß der Bedarf an Forschung zur Entwicklung von Arbeit und ihrer Regulierung eher noch gewachsen ist. Vor allem haben sich die Anforderungen an Forschung zum Teil grundlegend verändert, und zwar dahingehend, daß in sozialwissenschaftlicher Perspektive relevante Einflußgrößen der Gestaltung von Arbeit und Arbeitssystem an Bedeutung gewonnen haben (wie etwa Institutionen, Kooperationsformen, Netzwerke, ganzheitliche Nutzung von Arbeitskraft usw.). Die Zusammenhänge und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen bislang eher noch für sich analysier- und steuerbaren Bereichen, Strukturen und Formen von Arbeit sind intensiver und komplexer geworden (zwischen Arbeitsmarkt, Bildungssystem und sozialen Bereichen, zwischen regionalen und nationalen Ökonomien, zwischen staatlichen Politik- und Rechtsbereichen, zwischen Abnehmer- und Zuliefermärkten, zwischen technisch-organisatorisch unterschiedlich strukturierten Produktions- und Arbeitsprozessen usw.). Dies wird ganz besonders in den oben skizzierten, im Verlauf des Transformationsprozesses in Ostdeutschland erkennbar gewordenen Problemfeldern der Regulierung der Arbeit deutlich. Sie verweisen auf angesichts des allgemeinen Strukturwandels zunehmend problematischer werdende Schwachstellen der politischen Steuerung und normativ-rechtlichen Regulierung von Arbeit bzw. auf verschiedene hierzu bislang thematisierte Befunde der Sozialwissenschaften.

Um die Zukunft der Arbeit und die dafür relevanten Regulierungserfordernisse heute zu erforschen, d.h. insbesondere Problemfelder zu identifizieren sowie Konzepte zu ihrer Ana-

lyse und Bewältigung zu entwickeln, bedarf es daher aus sozialwissenschaftlicher Sicht grundlegender und konzeptioneller Forschungsarbeiten wie auch vielfältiger, anwendungsbezogener Analysen und Experimente, vor allem in Form disziplinübergreifender und -ergänzender Schwerpunkte und Untersuchungen. Vieles deutet allerdings darauf hin, daß es aufgrund der in und zwischen den hier einschlägigen Fachdisziplinen vorherrschenden Strukturen und Orientierungen schwierig sein wird, mit der Komplexität und Dimension solcher Anforderungen fertig zu werden. Auch die forschungs- und förderpolitischen Voraussetzungen sind hierfür nicht gerade als günstig einzuschätzen. In diesem Zusammenhang wurde von den befragten Experten keine systematische Kritik geäußert. Herausgestellt wurden vielmehr - dies aber weithin einhellig - einige Punkte, in denen wohl die hauptsächlichsten forschungsstrukturellen Hemmnisse und Hürden gesehen wurden, die für eine erfolgreiche Bewältigung der aus den geschilderten Regulierungsproblemen resultierenden Anforderungen an sozialwissenschaftliche Bearbeitung zu überwinden wären. Es handelt sich dabei um Probleme und Erfordernisse, die - und hier besteht Parallelität zur Einschätzung der Problemfelder der Arbeitsregulierung selbst - bei der Transformation der Forschungsinstitutionen und -strukturen in Ostdeutschland besonders augenfällig wurden. In ihnen kommen Defizite der westdeutschen Forschungslandschaft zum Ausdruck, wie sie schon seit längerem konstatiert und bislang nur mit unzureichendem Erfolg abgebaut wurden. Sie werden nunmehr angesichts der verschärften Problematik im Bereich Regulierung der Arbeit als gezielt zu behebbende Mängel betrachtet. Deshalb soll zunächst an einzelnen Punkten exemplarisch skizziert werden, wie sich dies im Zuge des Wandels der ostdeutschen Wissenschafts- und Forschungsstrukturen darstellt, um anschließend auf einige, als besonders gravierend einzuschätzende forschungsstrukturelle Erfordernisse einzugehen.

(1) Auch im Hochschul- und Forschungsbereich erfolgte in den neuen Bundesländern ein totaler Systemwechsel, indem durchgängig die im Westen etablierten und praktizierten Strukturen übergestülpt wurden. Dabei handelte es sich um einen Prozeß, in dessen Verlauf es durch die fast ausschließliche Besetzung der Hochschulstellen mit Westwissenschaftlern (mit hochschulbezogenen und regional unterschiedlichen Ausprägungen) auch zu einem weitgehenden Transfer der administrativen Strukturen ebenso wie der wissenschaftlichen Ansätze und Orientierungen in Lehre und Forschung kam. Ähnliches gilt für die von staatlichen oder staatlich finanzierten Trägern von Forschung im Bereich des Arbeitsmarktes, des Arbeitsschutzes usw. Diese strukturellen Eigenheiten wurden schon frühzeitig, insbesondere auch unter Bezug auf alternativ dazu einzuschätzende Elemente der DDR-Forschungsstrukturen, von verschiedener Seite kritisch bewertet. Zu solchen Elementen gehören vielfach vorhandene, wenn auch nicht systematisch gebildete disziplinübergreifende Konstruktionen sowie interdisziplinär konzipierte und arbeitende Strukturen. Beispiele hierfür finden sich etwa im Bereich der Arbeitswissenschaften, wo sie im Einzelfall durchaus den Charakter integrierter wissenschaftlicher Lehre und Forschung erreicht hatten (zwischen Fertigungstechnikern, Arbeitsingenieuren, Arbeitsmedizinern und Arbeitspsychologen), in Form interdisziplinär besetzter Institutionen (wie z.B. im Bereich der Sozialmedizin) oder als einzelne projektbezogene Kooperationen (z.B. zwischen Arbeitsrechtlern, Ökonomen, Industriesoziologen, Arbeitsmedizinern oder zwischen Technikwissenschaftlern oder Arbeitswissenschaftlern). Einige dieser disziplinübergreifenden Ansätze hatten zum Teil auch in der be-

trieblichen Praxis ihre Entsprechung gefunden, wie die bereits erwähnten Einrichtungen des betrieblichen Gesundheitswesens oder der wissenschaftlichen Arbeitsorganisation zeigen.

Auch wenn solche Strukturen durch die zahlenmäßige Überschaubarkeit der in den einzelnen Fachbereichen tätigen Wissenschaftler begünstigt wurden und vorrangig auf ideologiefreie Sachverhalte beschränkt blieben, so wurden sie doch von Ost- wie Westwissenschaftlern als ein Plus der sozialwissenschaftlichen Forschung in der DDR bewertet. Zum Teil schlugen sich diese Strukturen auch in der Hochschullehre selbst nieder, indem z.B. Lehrstoffe aus anderen Fachdisziplinen, wie etwa der Sozialwissenschaften und der Arbeitswissenschaften, einen Schwerpunkt in der Ingenieurausbildung darstellten. Hinzu kam, daß der relativ breite Mittelbau an den DDR-Hochschulen und die als Bestandteil in der Hochschulausbildung abzuleistenden umfangreichen Praktiken wichtige Voraussetzungen dafür darstellten, daß die Hochschulabsolventen in einem gewissen Umfang zumindest erste Forschungsarbeiten durchführen und einen breiteren Einblick in die komplexe Realität von Arbeit gewinnen konnten. Dies schien insbesondere hinsichtlich der Vermittlung sozialwissenschaftlicher Zusammenhänge in der Ingenieurausbildung bedeutsam gewesen zu sein.

Durch die inzwischen erfolgte Reorganisation nach westlichem Muster ist von diesen institutionellen Strukturen praktisch nichts mehr übrig geblieben. Die Fachdisziplinen wurden wieder isoliert voneinander gebildet, der Mittelbau an den Hochschulen wurde stark reduziert, die Praktika wurden zum Teil zurückgefahren, zum Teil abgeschafft. Angesichts des nunmehr breiteren Lehrangebotes bleiben in den Disziplinen vergleichsweise wenige Möglichkeiten zu Forschungsarbeiten ebenso wie zu intensiver Betreuung von Studenten und Diplomanden. Aufgrund dieser Situation sieht man generell eine Tendenz zur Verflachung in der Forschung, da die Voraussetzungen für sorgfältige und vertiefte Forschungsarbeit nicht (mehr) gegeben sind. Mit dem Weggang der meisten Ostwissenschaftler gingen auch die in den Personen gebundenen Potentiale zu interdisziplinärer Kooperation und die damit verbundenen Synergiepotentiale sozialwissenschaftlicher Forschung verloren, ein Verlust, der von allen Gesprächspartnern als problematisch empfunden wurde. Er wiegt um so schwerer, als es angesichts der nunmehr herrschenden Forschungs- und Förderbedingungen schwierig geworden ist, überhaupt noch interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaften oder Forschungsprojekte in Gang zu bringen. Zum einen ist dies auf Hochschulebene eben kaum noch möglich, zum anderen ist disziplinübergreifende Forschung aber auch im Rahmen von Projektförderung nur schwer realisierbar, weil solche Projekte ebenfalls unter personell und finanziell (sowie in zeitlicher Perspektive) unzureichenden Bedingungen durchzuführen sind.¹⁵ Aufgrund dieser Entwicklung ist schließlich auch die Grundlagenforschung in vielen Bereichen auf der Strecke geblieben.

Bedauert wird ferner, daß der Vorrang des nach wie vor laufenden und notwendigen Aufbaus der Hochschulstrukturen in Ostdeutschland und die Neigung der in den neuen Bundesländern bestellten Westwissenschaftler, ihre Forschungsansätze und -interessen dort wie

¹⁵ Als besonders kritisch wurden hier die - sattsam bekannten - Aspekte umständlicher und langwieriger Beantragungsverfahren, Schwierigkeiten bei der Finanzierung von wissenschaftlichem Personal durch zeitliche und finanzielle Restriktionen der Administration sowie die mit hohen Reibungsverlusten verbundenen Akquisitionsanstrengungen im Rahmen von Ausschreibungen gesehen.

bisher weiterzuverfolgen, dazu führen, daß an der Hochschule viel zu wenig auf Ostdeutschland bezogene sozialwissenschaftliche Forschungsarbeiten gemacht werden (können). Dieses Defizit wird auch durch entsprechende Forschungsarbeiten, wie sie primär von Ostwissenschaftlern unter hochschulunabhängigen Bedingungen durchgeführt werden, nicht annähernd ausgeglichen; letztere sind ohnehin fast ausschließlich auf zeitlich und finanziell unzureichend ausgestattete Projektarbeiten angewiesen und werden zahlenmäßig immer weniger, sofern sie nicht den wenigen etwas konsolidierten Forschungseinrichtungen angehören. Einer solchen Entwicklung in der sozialwissenschaftlichen Forschung haben auch die verschiedenen Anstrengungen zur Erhaltung und zum Aufbau östlicher Forschungskapazität, wie sie insbesondere auch von der KSPW angestrebt waren, nur begrenzt entgegenwirken können.

Trotz oder gerade wegen der vielfältigen Arbeiten, wie sie insbesondere im Rahmen der KSPW-Förderung auf diesem Gebiet in der jüngsten Vergangenheit gemacht worden sind, die allerdings weitgehend eher deskriptiven und punktuellen Charakter aufweisen, wird also mit Blick auf die ostdeutschen Probleme ein großes Forschungsdefizit, und zwar insbesondere für Fragen der Regulierung der Arbeit, gesehen. Aufgrund der in Ostdeutschland hoch differenzierten Entwicklung in den konkreten Regulierungsstrukturen wären hier sehr viel mehr empirische Erhebungen ebenso wie grundlegendere Arbeiten, notwendig. Als Schwerpunkte für solche Arbeiten werden insbesondere folgende genannt:

Zum einen käme es darauf an, daß die "alten" regulierungsrelevanten Strukturen systematischer und intensiver untersucht würden. Zu klären wäre etwa, ob das DDR-Arbeitsrecht wirklich so einfach, transparent und Rechtssicherheit vermittelnd war, oder ob diese Einschätzung nicht bestimmten Wahrnehmungsrastern geschuldet war. (So könnte hier aus sozialwissenschaftlicher Sicht z.B. die konkrete Bedeutung der Konfliktkommissionen untersucht werden.) Vor allem sollte in diesem Zusammenhang auch den bisherigen "Tabu-Themen" der DDR-Forschung nachgegangen werden.

Zum anderen wird durchgängig betont, daß das Wesen und Wirken der Treuhandanstalt, insbesondere ihre - gewissermaßen normativ-rechtliche Qualität entfaltenden - Entscheidungen und Aktivitäten analysiert werden sollten, um die Mechanismen dieser "Mammutbehörde" exakter zu identifizieren. Eine wichtige Untersuchungsfrage hätte sich dabei auch auf die Netzwerke und Kommunikationsstrukturen, die sich zwischen Treuhandanstalt, Banken, Unternehmensberatern und Westmanagern gebildet hatten, zu beziehen.

Schließlich müßten solche Forschungsarbeiten sehr viel mehr, als dies bislang der Fall war, die spezifischen Voraussetzungen bei den ostdeutschen Arbeitnehmern und Arbeitslosen hinsichtlich ihrer individuellen Lebenslage, ihrer Orientierungen, Verhaltensmuster und der sozialen Prozesse, in die sie eingebunden sind, berücksichtigen und in ihrer Bedeutung für die Effekte rechtlich und faktisch wirkender Regulierungsformen analysieren. Hieraus erhofft man sich Erkenntnisse für eine aktiv regulierende "Gestaltung" des Transformationsprozesses in Ostdeutschland. Vor allem mit letzterem verbinden sich freilich forschungsstrukturelle und -methodische Erfordernisse, die für die mit Fragen der Regulierung der

Arbeit befaßten Fachdisziplinen, insbesondere für die Sozialwissenschaften, generelle Bedeutung besitzen.

(2) Nach Einschätzung aller befragten Experten erfordert eine erfolgreiche Bearbeitung der gegenwärtigen und zukünftigen Problemfelder der Regulierung der Arbeit forschungspolitische und -strukturelle Veränderungen, damit die darin deutlich gewordenen neuen oder verschärften Sachverhalte wissenschaftlich effektiver angegangen werden können. In sehr verkürzter Form sind dies insbesondere

- o die Notwendigkeit einer kompatiblen Gesamtregulierung von Arbeit und Nichtarbeit,
- o die Wechselwirkungen zwischen normativ-rechtlicher Regulierung, dem (inner- und überbetrieblichen) arbeitspolitischen Umfeld und die institutionellen und akteursbezogenen Voraussetzungen,
- o der verschärft zur Geltung kommende, die partikular verfaßten Regulierungsbereiche und -systeme übergreifende Zusammenhang,
- o die erhöhte Verknüpfung und Integration von produktiven und reproduktiven Arbeits- und Lebensbereichen,
- o die Funktion institutioneller Konstrukte als steuernde und vermittelnde Einflußgrößen zwischen abstrakt rechtlicher Regulierung und konkreter Herausbildung von Handlungsstrukturen auf der Mikro-Ebene.

Aufgrund dieser - hier nur exemplarisch aufgeführten - Momente ist eine sozialwissenschaftliche Regulierungsforschung vor allem mit folgenden forschungsstrukturellen Erfordernissen konfrontiert: einer verstärkte Grundlagenforschung (a), einer größeren Praxisnähe anwendungsbezogener Forschung (b), eines effizienteren interdisziplinären Vorgehens (c) und einer Ausweitung international vergleichender Arbeiten (d).

(a) Grundsätzlich ist angesichts der thematisierten Problemfelder der Regulierung der Arbeit deutlich geworden, daß es einen erheblichen Mangel an Grundlagenforschung und theoretisch-konzeptionellen Arbeiten gibt. Dieser Mangel resultiert einmal aus der Tatsache, daß es auf dem Hintergrund einer Reduzierung von Fördermitteln für die sozialwissenschaftliche Forschung zu einer Forcierung der Forschungs- und Förderpolitik in Richtung Umsetzungs- und Gestaltungsforschung sowie Transfer- und "kommerziell" ausgerichtete Betriebsprojekte gekommen ist. In ähnlicher Weise läßt sich ein gewisser "Mainstream" in der Orientierung sozialwissenschaftlicher Forschung auf die Analyse und Begleitung aktueller Entwicklungen in der Empirie feststellen, insbesondere angesichts der offenbar beschleunigten und hochdifferenzierten Umbrüche in der industriellen Arbeit. Letzteres stellt sicherlich ein wichtiges Forschungsanliegen dar (obwohl auch hierfür ausreichende Mittel angesichts des immensen Forschungsbedarfs fehlen). Gleichwohl kommt es dabei immer weniger zu einer grundlegenden Reflektierung und Rückbindung der in den empirisch-orientierten Forschungsarbeiten gewonnenen Erkenntnisse auf einer eher theoretisch-konzeptionellen Ebene.

Zum anderen liegt dieser Mangel aber auch daran, daß die gegenwärtigen tiefgreifenden Umbrüche im Bereich der Regulierung der Arbeit einen neuen Bedarf an grundlegenden Analysen geschaffen haben. Dieser wird für um so dringlicher angesehen, als die Interdependenzen der verschiedenen Regulierungsebenen ebenso wie die vielfältigen Wirkungszusammenhänge herkömmlicher Regulierungsinstrumente einer grundlegenden Klärung bedürfen, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Anforderungen zur politischen Steuerung und normativ-rechtlichen Regulierung solch komplexer gesellschaftlicher Zusammenhänge erfüllt werden müssen und welche Strukturen hierfür zu schaffen wären. Derartige Arbeiten könnten sowohl unter Rückgriff auf bereits erarbeitete theoretische Konzepte (wie dies etwa mit Bezug auf den arbeitspolitischen Ansatz oder auf das arbeitsmarktbezogene Segmentationskonzept bereits angedeutet wurde) vorangetrieben werden. Sie könnten aber auch die (Weiter)Entwicklung disziplinübergreifender Ansätze ins Auge fassen (etwa durch die Verknüpfung gängiger arbeits- und industriesoziologischer Konzepte mit kultursoziologischen oder arbeitspsychologischen Elementen usw.). Letztere dürften sich allerdings nicht in einer kritischen Interpretation anderer Konzepte oder Disziplinen erschöpfen, sondern hätten deren Erklärungsmuster synergetisch zu nutzen - ein angesichts der in der Regel unterschiedlichen theoretischen Ausgangsprämissen freilich schwieriges Unterfangen.

Ein anderer Punkt, der auf die Notwendigkeit verstärkter Grundlagenforschung drängt, ist das Fehlen einer geeigneten Transformationstheorie. Auch wenn für die Erklärung vieler Problemzusammenhänge in den neuen Bundesländern gängige Erklärungsinstrumente ausreichen können und die gegenwärtigen transformationsbezogenen Arbeiten kurzfristig kaum zur Entwicklung einer solchen Theorie beitragen können, wird es für wünschenswert und möglich gehalten, auf der Basis von Ergebnissen solcher auf Ostdeutschland bezogenen Forschungsarbeiten und eines Vergleichs mit den Abläufen in Osteuropa mittel- bis langfristig Ansätze zu einer Theorie der Transformation zu entwickeln. Hierzu müßten aber auch die in den letzten drei Jahren bereits abgelaufenen Prozesse retrospektiv einer sorgfältigen Analyse unterzogen werden.

(b) Ungeachtet der Notwendigkeit zu verstärkter Grundlagenforschung wurde von einigen Gesprächspartnern darauf hingewiesen, daß die gegenwärtig durchgeführten empirischen und anwendungsbezogenen Arbeiten sich zukünftig einer komplexeren Sichtweise bedienen müssen, um die in der Praxis vorfindbaren vielfältig beeinflussen und in Umbruch befindlichen Strukturen angemessen erfassen zu können. Das heißt auch, daß auf Regulierung von Arbeit bezogene Analysen die institutionell-rechtlichen wie auch faktischen Regulierungsmuster stärker im inner- und überbetrieblichen Kontext betrachten müssen, um das "Geflecht" aus normativen Regulierungsprinzipien sowie den damit intendierten Effekten und in der Praxis realisierten Regulierungsstrukturen und -abläufen im einzelnen Betrieb durchschauen zu können. Hier wären insbesondere praxisnähere Untersuchungen notwendig, in denen auch verstärkt die Arbeitskräfte selbst in die Analysen einbezogen werden.

Vor allem für die Einführung und Durchführung verschiedenster Beteiligungsformen wird mehr "partizipative Forschung" für erforderlich gehalten, damit die komplexen Zusammen-

hänge während der Einführung etwa von Gruppenarbeit hinsichtlich Information, Kommunikation, diskursiver Auseinandersetzung usw. zwischen Funktionsträgern und Betroffenen erfaßt und in ihren Effekten bewertet werden können. Dieser Forschungsaspekt wird insbesondere für die unter den spezifischen strukturellen und individuellen Voraussetzungen in Ostdeutschland realisierten Gruppenarbeitsformen für besonders wichtig erachtet. Auch bei solchen Formen von Umsetzungsforschung ist zu berücksichtigen, daß die besonderen Bedingungen, wie sie sich während der Einführung oder Gestaltung von derartigen Regulierungsmodellen darstellen bzw. weiterentwickeln, explizit mit erfaßt werden, damit sie bei einem Transfer der mit neuen Mustern und Formen von Regulierung gewonnenen Erkenntnisse in anderen betrieblichen Kontexten Berücksichtigung finden können.

(c) Als weiterer forschungsstrukturell bedeutsamer Gesichtspunkt wurde - jenseits der Notwendigkeit zu vermehrten Forschungsanstrengungen innerhalb der Fachdisziplinen selbst - übereinstimmend das Erfordernis verstärkter interdisziplinärer Kooperation genannt. Die damit verbundene Problematik, die ein Interviewpartner mit den Worten "jeder sagt es, keiner macht es" treffend charakterisierte, zeigt sich vor allem darin, daß trotz aller in den letzten Jahren praktizierter Ansätze und Formen zu interdisziplinärer Forschung deren Effekte vergleichsweise bescheiden waren. Nach wie vor arbeiten die unterschiedlich arbeitsbezogenen Fachdisziplinen ziemlich abgeschottet voneinander und nehmen Forschungsergebnisse der anderen Disziplinen nicht oder nur insoweit zur Kenntnis, als sie zur Abstützung eigener Thesen beitragen. Dies gilt nach Meinung verschiedener Gesprächspartner etwa für die Arbeitsrechtswissenschaften, die bis auf einige Ausnahmen sozialwissenschaftlich relevante Implikationen normativ-rechtlicher Regulierungssysteme und -instrumente nicht untersuchen; entsprechende sozialwissenschaftliche Erkenntnisse werden allenfalls insoweit rezipiert, als sie die eigene rechtsdogmatische Argumentation "munitionieren". Auf diese Weise können dadurch aber nur vermittelt über vielfältige und langwierige Selbst- und Fremdversicherungsprozesse und sehr verzögert normativ-rechtliche Veränderungen induziert werden, mit der Gefahr, daß reale Regulierungsprobleme im Grunde zu spät und/oder inadäquat angegangen werden. In ähnlicher Hinsicht ist festzustellen, daß verschiedene sozialwissenschaftlich begründete Befunde zu den Auswirkungen unterschiedlicher Produktionskonzepte, Managementstile, arbeitsorganisatorischer Strukturen usw. auf gesundheitliche Gefährdungen der Beschäftigten im Bereich der Arbeitsgestaltung für einschlägig arbeitende Technikwissenschaftler und Ergonomen nach wie vor unbekannte bzw. neue Erkenntnisse darstellen. Was bislang an Interdisziplinarität zwischen den arbeitsbezogenen Fachdisziplinen erreicht worden ist, läßt sich daher allenfalls als ein Zusammenfließen der Zielfunktionen und eventuell entsprechender Forschungsergebnisse verschiedener, mit Arbeit befaßter Wissenschaftler umschreiben. Gleichwohl haben diese disziplinübergreifenden Erkenntnisse in den Wissensbestand und die Entscheidungsgrundlagen der verantwortlichen Manager (Kaufleute, Ingenieure, Konstrukteure) und Fachkräfte (Arbeitsmediziner, Sicherheitsingenieure usw.) in den Unternehmen entsprechend ihren disziplinär geprägten Orientierungen bislang nur sehr selektiv Eingang gefunden. (Die oben insbesondere für die Praxis des Arbeitsschutzes problematisierte mangelnde Interdisziplinarität findet daher nach wie vor ihre Entsprechung auf der Ebene der wissenschaftlichen Akteure selbst.)

Effiziente interdisziplinäre Forschung müßte hingegen die Untersuchungsziele, -hypothesen und -ergebnisse unterschiedlicher Fachdisziplinen im Rahmen gemeinsam verfolgter Projekte wechselseitig anerkennen und aufeinander beziehen. Nur über eine derartige Verzahnung von Forschung wäre es beispielsweise möglich, die "Grundschwierigkeit" besser in den Griff zu bekommen, daß zahlreiche normativ-rechtliche Regelungen auf gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse abstellen, dieses Merkmal der "Gesicherheit" aber vielfach an mangelnder Ergebnistransparenz und Anerkennung scheitert; dies gilt insbesondere für die Gesicherheit sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse.

Zwar wird auch bei den Sozialwissenschaften ein Defizit hinsichtlich der Bereitschaft gesehen, mit anderen arbeitsbezogenen Fachdisziplinen zusammenzuarbeiten. Dennoch scheint aufgrund der erhobenen Aussagen - zumindest für die Problematik der normativen Regulierung der Arbeit - die Notwendigkeit im Vordergrund zu stehen, daß in anderen arbeitsbezogenen Fachdisziplinen sozialwissenschaftlichen Fragen eine größere Beachtung zukommen müßte und entsprechende Kooperationsbeziehungen mit sozialwissenschaftlichen Fächern aufzubauen wären.

Grundsätzlich wurde daher einhellig befürwortet, daß vermehrt interdisziplinäre Forschung stattfinden sollte, und zwar in Projekten mit einem engen Kooperationsverbund oder im Rahmen von Forschungsschwerpunkten an sowie außerhalb von Hochschulen und Universitäten (wie dies gegenwärtig z.B. in einem Forschungsverbund zu "Public Health" der Fall ist). Diese Intention könnte z.B. auch durch die Einrichtung von Lehrstühlen unterstützt werden, die von vornherein eine interdisziplinäre Orientierung aufweisen (Stichwort: Lehrstuhl für integrierte Arbeitswissenschaften oder für Gesundheitsförderung). Dabei müßte die Wissenschafts-, Forschungs- und Förderpolitik auch strukturell Voraussetzungen schaffen, damit Forschungsformen möglich werden, mit denen die im Bereich der normativen Regulierung von Arbeit durch Fachdisziplinen geprägten und politisch verfestigten Barrieren überwunden werden können. Dazu gehört auch eine stärker interdisziplinäre Auslegung von Studiengängen in der Hochschulausbildung ebenso wie in der Weiterbildung von Praktikern.

Nicht zuletzt wurde in diesem Zusammenhang auch eine verstärkte "Interdisziplinarität" zwischen Ost- und Westwissenschaftlern für erforderlich gehalten. Hierdurch könnte sehr viel mehr, als das bislang gelungen ist, ein besseres wechselseitiges Verständnis für die besonderen Bedingungen, unter denen Regulierungsprobleme im Osten ihre Wirkung entfalten, aber auch für die unterschiedlichen Sichtweisen der jeweiligen Wissenschaftler selbst, entwickelt werden. Dies würde zudem dazu beitragen, die nach wie vor spürbare Segmentierung zwischen der von Ost- und der von Westwissenschaftlern durchgeführten Forschungen abzubauen und gleichzeitig die Produktivität der auf Ostdeutschland bezogenen Forschungsarbeiten zu erhöhen.

(d) Schließlich ist auf den dringlichen Bedarf nach international vergleichender Forschung hinzuweisen, der sich wie ein roter Faden durch alle Expertengespräche hindurchzog. Er wurde vor allem für jene Forschungsdisziplinen angemeldet, deren Gegenstand "naturgemäß" sich durch seinen nationalen Bezug auszeichnet. Dies gilt also insbesondere

für die Arbeitsrechtswissenschaften, aber auch für weite Teile der Forschung im Bereich industrieller Beziehungen und im Arbeitsschutz. Zwar haben Arbeiten, die sich mit der internationalen Entwicklung von Interessenvertretung und Gesundheitsschutz, insbesondere im Zuge des Vergleichs der industriellen Entwicklung in der Triade oder mit den Implikationen des EG-Rechtes befassen, tendenziell zugenommen. Angesichts der bereits vorangeschrittenen Tendenzen zu internationalen Produktionsnetzwerken und zu einer ökonomischen und sozialen Verflechtung der europäischen sowie der globalen Märkte wird hier dennoch ein riesiger Nachholbedarf gesehen. Denn die Bedeutung normativ wie faktisch wirkender Muster der Arbeitsregulierung hängt zunehmend von internationalen Rechtsstrukturen und Unternehmenspolitiken ab, da die konkreten Arbeitsverhältnisse in den Betrieben immer mehr und immer enger in internationale Lieferzusammenhänge eingebettet sind. Vor allem aber bringt die bereits vollzogene Europäische Union Anforderungen mit sich, denen die im Bereich der Regulierung von Arbeit anzusiedelnden wissenschaftlichen Fachbereiche bislang viel zu wenig gerecht wurden und gerecht werden können. Die Gründe dafür werden nicht nur in einem Mangel an ausreichenden Fördermitteln oder in defizitären, weil vorrangig national geprägten, Orientierungen einzelner Fachdisziplinen gesehen; sie resultieren auch aus ungünstigen Voraussetzungen in den Hochschul- und Forschungsstrukturen. Dies fängt an bei der völlig unzureichenden Ausstattung mit und Vermittlung von notwendigen Sprachkompetenzen, dem zu wenig entwickelten internationalen Austausch und einem zu geringen Lehrangebot hinsichtlich ausländischer Regulierungssachverhalte und hört auf beim Fehlen von international orientierten Forschungsinstitutionen (etwa hinsichtlich eines Instituts für internationalen Arbeitsrechtsvergleich) oder mangelhafter Infrastrukturen und ungeeigneter Projektträgerschaften zur Konzipierung international angelegter Forschungsvorhaben.

Ein ähnlicher Bedarf an international vergleichender Forschung wird auch mit Blick auf Osteuropa gesehen. Hier fehlt es ebenfalls an den infrastrukturellen Voraussetzungen, zumal viele Kooperationsbeziehungen im Zuge der Transformationsprozesse in Ostdeutschland und in Osteuropa verlorengegangen sind. Dabei geht es nicht allein um Arbeiten in rechts- bzw. regulierungsvergleichender Perspektive. Ein Forschungsanliegen ist hier vor allem, Hinweise und Ansätze dafür zu finden, wie Prozesse der Transformation von Volkswirtschaften unter anderen (Ausgangs-)Voraussetzungen ablaufen und welche Alternativen und Experimente sich dabei herausbilden. Solche Arbeiten wären um so wichtiger, als sich verschiedene in Westdeutschland als generell zu betrachtende Regulierungsprobleme grundsätzlich ähnlich auch in den Ländern Osteuropas stellen (wie das Beispiel der Verteilung von Arbeit zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen zeigt). Von daher könnten aufgrund von Erkenntnissen über den bislang im Kontext der gesamtdeutschen Entwicklung in Ostdeutschland verlaufenen Transformationsprozesses auch wichtige Hinweise für die osteuropäischen Länder bereitgestellt werden. Im Interesse einer auch in Richtung Osteuropa absehbaren stärkeren internationalen Verflechtung (man denke nur an die inzwischen bereits aufgebauten, eng vernetzten Produktions- und Lieferbeziehungen in der Automobilindustrie) wären also auch hier forschungspolitische und forschungsstrukturelle Grundlagen zu schaffen, damit im Verhältnis zu Osteuropa Netzwerke der Forschungsk Kooperation und des Wissenschaftler-austauschs aufgebaut werden.